

衆憲資第 26 号

**「国際機関と憲法 安全保障・国際協力の
分野における 」に関する基礎的資料**

**安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会
(平成 15 年 5 月 8 日の参考資料)**

平成 15 年 5 月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 15 年 5 月 8 日（木）の衆議院憲法調査会安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会において、「国際機関と憲法 安全保障・国際協力の分野における 」をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たっての便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち問題関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関連する国会答弁、主要学説等を整理したつもりですが、必ずしも網羅的なものとなっていない点にご留意ください。

目 次

・ 国際社会における国際機関及び NGO	1
1. 国際機関	1
(1) 定義と種類	1
イ 加盟国数による類型化	1
ロ 活動目的・任務による類型化	4
ハ 権限による類型化	5
(2) 国際法上の地位、権利義務等	8
(3) 活動の態様	9
イ 国際法規範の定立	9
a. 国際機関による一方的な国際法規範の定立	10
b. 国際機関を一方当事者とする条約の締結	10
c. 条約及び慣習国際法への国際機関の関与	11
ロ 国際法規範の解釈・適用	11
a. 国際裁判所	12
b. 国際機関の国際的コントロール機能	15
ハ 国際法規範の執行・強制	16
a. 国連憲章 7 章の下での国連の強制措置	17
b. 加盟国としての地位に関する利益の剥奪	20
2. NGO	21
(1) 定義と現状	21
(2) 実際の活動(国連との関係等)	22
(3) 今後の課題	23
イ 国内問題不干渉の原則との関係	23
ロ NGO の組織化等	23
・ 国際機関及び NGO に対する日本の関与	24
1. 国際機関に対する日本の関与	24
(1) 現状	24
(2) 憲法上の問題	25
イ 国際協調主義	26
a. 98 条 2 項の解釈	26
b. 国際法と国内法との関係	28
c. 日本における条約の国内的効力	30
【参考】国家主権の委譲に係る欧州各国における憲法論議等	32
ロ 平和主義	40
a. 国際機関への関与をめぐる平和主義に関する学説	40

b. 国際機関への関与をめぐる平和主義に関する政府見解	42
2. 日本における NGO の地位、支援の在り方等	50
(1) 現状	50
(2) NGO の地位、支援の在り方	50
イ 法人格の付与(特定非営利活動促進法の制定)	50
a. 制定の経緯	50
b. 概要	51
ロ NGO への支援(人材活用、資金協力等)	52
(3) NGO に関する憲法上の論議	53

国際社会における国際機関及び NGO

1. 国際機関

(1) 定義と種類

国境を越えた相互依存関係が深化した今日の国際社会において、国際機関 (international organization) は、あらゆる分野をカバーする形で多様な活動を展開しており、国際法上、重要な主体として位置付けられている。そもそも、国際機関とは、19 世紀以降の国際会議の常設化、世界大戦後の講和条約体制等に起源を有し、一般に、条約法に関するウィーン条約 2 条 1 項(i)号に定める「政府間国際組織 (inter-governmental organization)」のことをいうとされる。この「政府間国際組織」とは、複数の国家等を構成員として、その共通目的を達成するため、条約に基づき設立された固有の内部機関及び権能を有する常設的組織をいうものと考えられているⁱ。

そして、国際機関は、加盟国数、活動目的・任務、権限という三つの観点から類型化されるⁱⁱ。

イ 加盟国数による類型化

国際機関は、その加盟国数により、普遍的国際機関と地域的国際機関とに類型化される。前者は、世界のほとんどの国を加盟国として擁し、また、どの国にも加盟の機会が開かれている組織をいい、その例として、国際連合 (加盟国数 191) 及びその専門機関、国際原子力機関 (IAEA、加盟国数 135)、世界貿易機関 (WTO、加盟国数 146) 等を挙げることができるⁱⁱⁱ。他方、後者は、加盟国が一定の地域に限定される組織をいい、その例として、欧州共同体 (EU、加盟国数 15)、アジア開発銀行 (ADB、域内加盟国数 32、域外加盟国数 15) 等を挙げることができる。

地域的国際機関と国連との関係は、国連憲章 8 章に規定されており、同憲章 103 条では、同憲章に基づく義務との抵触がある場合、国連加盟国は同憲章に基づく義務を優先させなければならない旨規定されている。

< 国際連合 (UN: United Nations) >

【沿革】 第一次世界大戦後、パリ講和会議において戦後処理の一環として設立された国際連盟 (League of Nations) と比較して、国際連合は、第二次世界大戦中に、交戦当事者である連合国の構想に従って設立されたものであるという

ⁱ 筒井若水編集代表『国際法辞典』(1998年)有斐閣 109頁及び国際法学会編『国際関係法辞典』(1995年)三省堂 250頁参照

ⁱⁱ 横田洋三『国際組織法』(1999年)有斐閣 6頁

ⁱⁱⁱ 各加盟国数は、2003年3月現在のもの。

点で、両者の設立経緯は異なる。

国際連盟に代わる新たな一般的国際平和機構の創設に向けた動きは、第二次世界大戦の勃発後まもなく生じるようになり、1941年8月14日の「大西洋憲章 (Atlantic Charter)」では、「広範かつ恒久的な一般的安全保障制度」の確立が言明され、また、1943年10月30日の米英ソ中4カ国による「モスクワ宣言」では、「戦後できるだけ早い機会に一般的国際機関を設立する必要性」が認められるとともに、「平和と安全の維持のため、すべての平和愛好国の主権平等を基礎とし、これらの諸国は、国の大小を問わず加盟できる」との原則が示された。この宣言を具体化するため、1944年8月から10月にかけて、ワシントン郊外において米英ソ中4カ国の代表者会議が開催され、「ダンバートン・オークス提案 (Dumbarton Oaks Proposal)」と称される草案が発表された。この草案は、

< 国際連合の成立史 >

1945年2月に開催されたヤルタ会談において安保理常任理事国に拒否権を認める旨の修正が加えられるなどした後、1945年4月から6月にかけて開催されたサンフランシスコ会議において、「国際連合憲章 (Charter of the United Nations)」として、50カ国(同年10月15日にポーランドが署名)の署名を得て採択された。その後、同年10月24日、国際連合は、正式に発足した。なお、国際連盟と国際連合との間に法的継続性はない。

年月	事実の概要
1939. 9	第二次世界大戦勃発
1941. 8	大西洋憲章
1943.10	モスクワ会議
1944.10	ダンバートン・オークス提案
1945. 2	ヤルタ会談
1945. 4	サンフランシスコ会議
1945. 6	国連憲章採択
1945. 9	日本が降伏文書調印
1945.10	ポーランド署名 国際連合発足

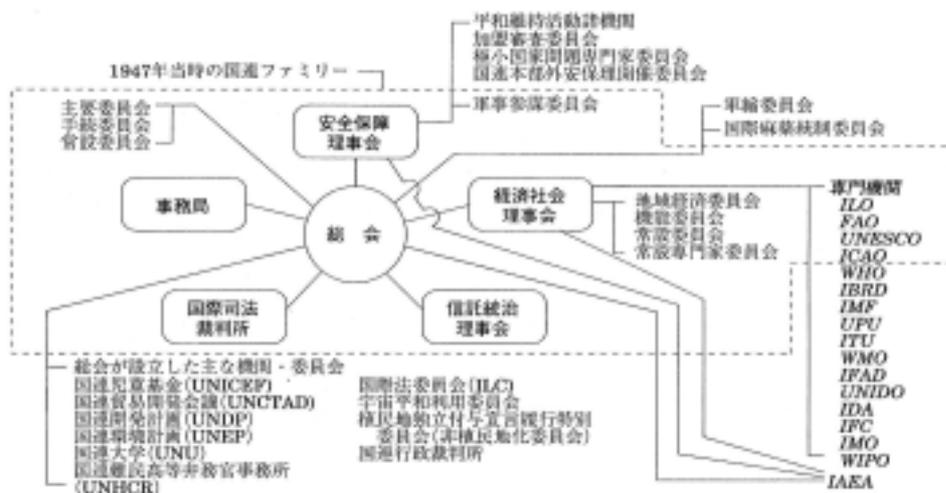
【目的・原則】 国際連合は、 国際の平和及び安全の維持、 経済的・社会的国際協力の達成、 人民の同権・自決原則の尊重に基礎を置く諸国間の友好関係の発展及び世界平和の強化、 これらの共通目的達成のための諸国の行動の調和を目的とする(国連憲章前文及び1条)。この目的を達成するに当たっての国際連合及び加盟国の基本原則として、 加盟国の主権平等、 国連憲章上の義務の誠実な履行、 国際紛争の平和的解決、 武力による威嚇又は武力行使の禁止、 国際連合の行動に対するあらゆる援助の供与、 非加盟国による基本原則の遵守の確保、 国内管轄事項の不干渉が挙げられている(同憲章2条)。

【組織】 国際連合の主要機関としては、総会、安全保障理事会、経済社会理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所及び事務局の6機関があり、これらの機関の下に下部機関が設置されているほか、協定に基づき連携が図られている専門機関 (specialized agency) が存在する。

名称	構成、主たる任務等
安全保障理事会	英米口仏中の常任理事国及び総会で選出される10の非常任理事国から構成される機関であって、国際の平和及び安全の維持に関する主要な任務を負い、その義務を果たすに当たって加盟国に代わって行動する権限を有する。安全保障理事会の決議は手続的事項と実体的事項とに区別され、後者については、全常任理事国を含む9カ国の賛成を必要とする。このような常任理事国の権限を拒否権 (veto power) という。また、安全保障理事会の決議は、加盟国を法的に拘束する場合がある。

<p>総 会</p>	<p>国連の全加盟国で構成される機関であって、その任務は、国連憲章の範囲内のすべての事項に及ぶ。他の機関と権限が競合する場合、経済社会理事会及び信託統治理事会との関係では総会が優位に立ち、他方、安全保障理事会との関係では総会は副次的な機能を遂行するにとどまる。総会の決議については、各加盟国は1の投票権を有し、重要問題に関しては3分の2以上、また、それ以外の事項に関しては過半数の得票によりなされる。その効力は、勧告にとどまるが、国連の組織内部の運営に関する事項に係る決議は、決定としての効力を有する。</p>
<p>経済社会理事会</p>	<p>総会において選出される54の加盟国から構成される機関であって、その下に下部機関を設け、また、専門機関との連携を図ることにより、経済的・社会的国際協力を促進することをその任務とする。経済社会理事会の決議は、過半数によりなされ、その効力は勧告にとどまる。</p>
<p>信託統治理事会</p>	<p>信託統治地域の施政国、安保理常任理事国で施政国でない国及び総会で選出される国から構成される機関であって、信託統治の監督に当たることを任務とする。しかし、すべての信託統治地域が独立を果たしたため、その役割を終えたとされる。</p>
<p>国際司法裁判所</p>	<p>総会及び安保理の選挙で選出される国籍を異にする15名の裁判官から構成される常設の国際裁判所であって、法律的紛争の裁判、総会等の要請に応じた勧告的意見の提示等をその任務とする。その判決は、当事者間において、かつ、その事件に関してのみ拘束力を有する。</p>
<p>事務局</p>	<p>安保理の勧告に基づき総会が任命する事務総長及び個人的資質と地理的配分を基準に採用される職員から構成される機関をいう。事務総長は、行政職員の長としての任務のほか、国際の平和及び安全の維持を脅かす事項について安全保障理事会の注意を促すこと、総会及び三つの理事会から委託される任務を遂行すること等の実質的政治的権能を有する。</p>

< 国連組織図^{iv} >



^{iv} 西井正弘 『図解国際法』(1998年)有斐閣 79頁

【財 政】国際連合の財政は、加盟国の分担金により賄われる通常予算、加盟国の自発的拠出金等により賄われる特別勘定や信託基金等からなる。分担金は、分担金委員会の勧告に基づき総会が定期的に決定する分担率に従い、各加盟国に課せられる（日本の負担率は、2003年において19.5%）。しかし、1980年代後半から、分担金の滞納、組織の肥大化等を原因として財政危機が顕在化しており、このことをも背景に、国連改革の必要性が唱えられている。

なお、近年、増大傾向にあるPKO経費については、通常予算とは別勘定とされ、PKO特別分担率に従って加盟国に課せられる分担金により賄われている（日本の負担率は、通常分担金の負担率と同じ。）。

【国連改革の議論と日本】1990年代半ば以降、国連改革についての議論がなされるようになってきており、現在、総会の下に 安保理改革、 財政状況、 開発への課題、 平和への課題、 国連システム強化の五つの作業部会が設けられ、議論が進められている。

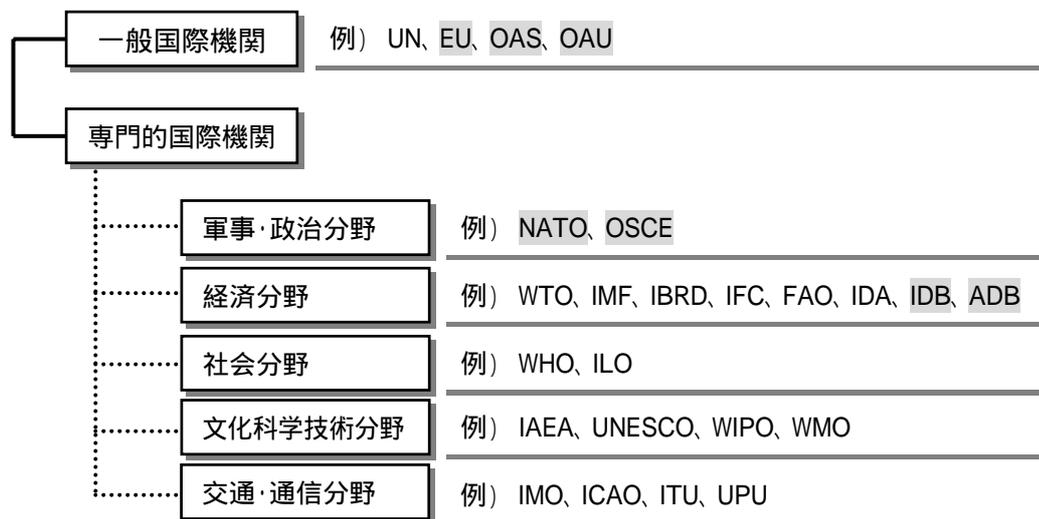
安保理改革について、日本は、1994年9月の国連総会において、安保理の決定を履行するという実効性及び安保理が国際社会を正統に代表するという正統性を向上させる観点から、 憲法が禁止する武力行使を伴わない平和国家としての行動、 憲法の範囲内での国連平和活動への積極参加、 開発、環境、人権、軍縮等の分野における従来どおりの積極貢献という三つの基本的考え方を示した上で、安保理常任理事国入りに対する積極的な姿勢を表明し、その後も、その実現に向けて、各国への働きかけを強めているところである。しかし、新常任理事国の数、その選出方法等を含む安保理の拡大の規模及び新常任理事国の拒否権の行使の是非をめくり各国が対立しており、未だ結論に至っていない。この点に関し、日本は、新常任理事国の拡大の規模は日本、開発途上国等とすること、安保理全体の枠組みは24カ国が適当であること、拒否権は狭い国益に行使しないこと等を主張し、早急な決着を求めている。

ロ 活動目的・任務による類型化

また、国際機関は、その活動目的・任務の観点から、一般国際機関と専門的国際機関とに類型化される。前者は、軍事、政治、経済、社会、文化等の幅広い分野における活動目的・任務を有する組織をいい、その例として、国際連合やEUのほか、米州機構(OAS)、アフリカ統一機構(OAU)等を挙げることができる。他方、後者は、特定の専門分野を活動目的・任務とする組織をいい、その例として、 軍事・政治的分野の国際機関として、北大西洋条約機構(NATO)、欧州安全保障協力機構(OSCE)等を、 経済分野の国際機関として、WTOやADBのほか、国際通貨基金(IMF)、国際復興開発銀行(IBRD)、国際金融公社(IFC)、国際開発協会(IDA)、国連食糧農業機関(FAO)、アフリカ開発銀行(AfDB)、米州開発銀行(IDB)等を、 社会分野の国際機関として、世界保健機関(WHO)、国際労働機関(ILO)等を、 文化・科学・技術分野の国際機関として、IAEAのほか、国連教育科学文化機関(UNESCO)、世界知的所有権機関(WIPO)

世界気象機関（WMO）等を、交通・通信分野の国際組織として、国際海事機関（IMO）、国際民間航空機関（ICAO）、国際電気通信連合（ITU）、万国郵便連合（UPU）等を、それぞれ挙げる事ができる。

< 活動目的・任務による国際組織の類型化 >



(注) ■ を付した国際機関は、地域的国際機関を意味する。

八 権限による類型化

さらに、国際機関は、その権限の観点から、超国家的国際機関と協力的国際機関とに類型化される。前者は、加盟国の権限が委譲され、加盟国内の私人又は企業に対し直接規律を及ぼす権限を有する組織をいい、その例として、EUを挙げる事ができる。他方、後者は、協議、調査、勧告等を通じて加盟国の活動の調整を図る組織をいい、ほとんどの国際機関がこれに当たる。

< 欧州連合(EU; European Union) >

【EU 統合の経緯】 第二次世界大戦後の 1952 年、西欧 6 カ国（フランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ及びルクセンブルク）を原加盟国として、石炭及び鉄鋼の共同管理を目的とする「欧州石炭鉄鋼共同体」（European Coal and Steel Community = ECSC）が結成された。その後、1958 年には、ECSC の成果を更に経済全般の分野に拡大して市場統合を促進することを目的として「欧州経済共同体」（European Economic Community = EEC、1992 年に EC に改称）が、また、原子力産業の管理及び促進を目的として「欧州原子力共同体」（European Atomic Energy Community = EURATOM）が、それぞれ結成された。

3 共同体は、1967 年に発効した単一組織設立条約により、管理部門が統合され、「欧州共同体」（European Communities = EC）と総称されるようになり、

加盟国間での共同市場の形成や経済統合を目指した地域的国際組織として、加盟国を徐々に拡大し発展していった。また、1987年に発効した単一欧州議定書においては、欧州理事会の制度化、欧州議会の権限強化、EC 司法裁判所の下級審裁判所の設置等が図られた。

そして、1992年に調印された欧州連合条約（マーストリヒト条約）により、ECの基礎の上に「欧州連合」（European Union = EU）を創設することが確認され、その新たな目的として、経済・通貨統合の実現、共通社会・教育・文化政策の実施、欧州市民権の設定のほか、加盟国間における共通外交・安全保障政策に向けた協力及び司法・内務の分野での協力が加えられた。現在、EUは、

EC（共通経済政策）、人の自由移動及び税関協力、共通外交・安全保障政策に向けた協力等、警察・刑事司法分野における協力という3本の柱に支えられていると言われている。この柱については、EUとしての共通政策であるため、EC立法及びEC裁判所の司法審査の対象となるが、及びの柱については、EUとしての共通政策ではなく、加盟国の政府間協力に基づく政策協力に過ぎない。したがって、ECには

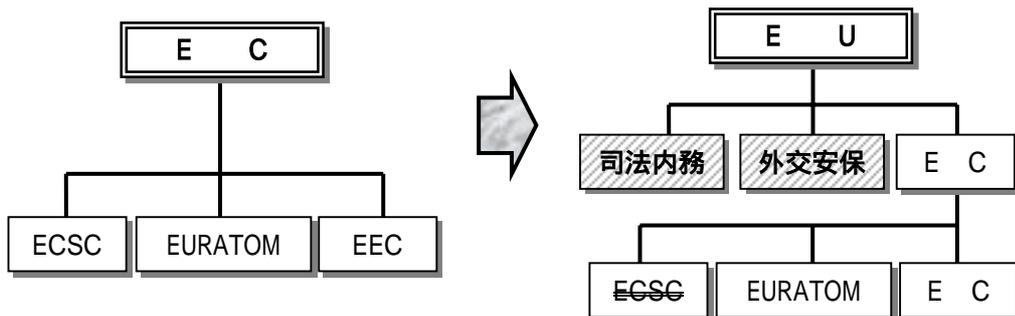
国際的法人格が認められているが、及びの柱を含むECの上位概念としてのEUには、国際的法人格が認められていないとされる。

その後、EUは、アムステルダム条約（1997年調印）及びニース条約（2001年調印）を経て、これらの目的を達成するためのさまざまな組織、制度等を築き上げようとしている。このようなEU統合の動きは、第二次世界大戦への反省から、欧州における武力紛争を回避し、永続的な平和と安定を維持しようとする西ドイツ及びフランスをはじめとする西ヨーロッパ諸国の決意にその淵源を求めることができると一般に言われているが、2002年現在、EUには15カ国が加盟しており、総人口3億7000万人、総GDP8兆5000億ドルという規模の巨大な経済圏が形成されている。

< EU統合に関する略年表 >

年	事 実
1952年	ECSC 発足
1958年	EEC・EURATOM 発足(ローマ条約)
1967年	3 共同体が EC 下に統合
1968年	関税同盟・共通農業政策
1973年	デンマーク、アイルランド、イギリスが加盟
1979年	為替相場安定のための欧州通貨制度発足
1981年	ギリシャが加盟
1986年	スペイン、ポルトガルが加盟
1987年	単一欧州議定書発効
1992年	マーストリヒト条約調印
1993年	欧州単一市場の誕生、EUの発足
1994年	欧州通貨機関設立
1995年	スウェーデン、フィンランド、オーストリアが加盟
1997年	アムステルダム条約調印
1998年	欧州中央銀行設立
1999年	単一通貨ユーロ導入決定
2001年	ニース条約調印(2003年発効)
2002年	ユーロ流通開始
2003年	ECSC 解消

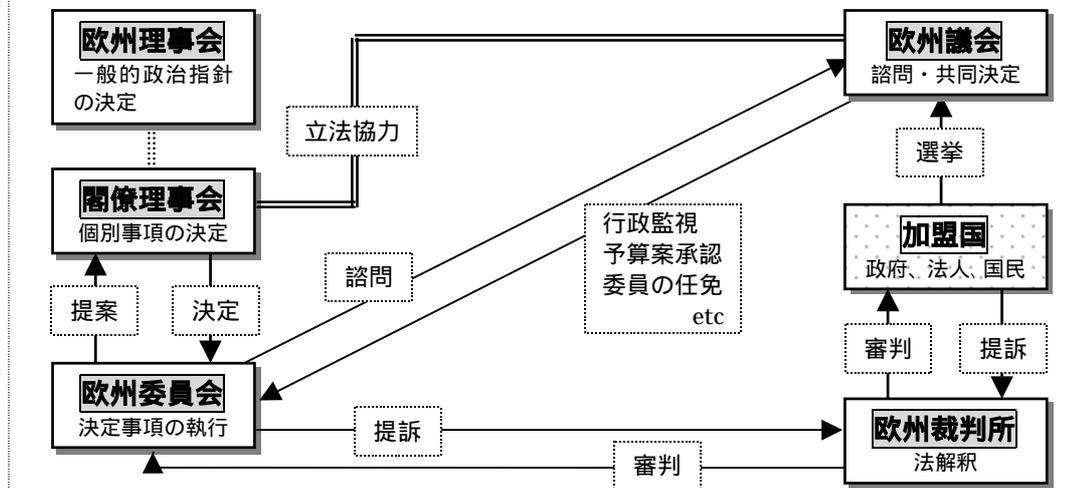
< EC から EU へ >



【EU の組織、権限等】EU の主要機関としては、欧州理事会、閣僚理事会、欧州議会、欧州委員会及び欧州司法裁判所がある。

名 称	構成、所掌事務等
欧州理事会 European Council	加盟国首脳及び欧州委員会委員長から構成され、一般的政治指針を策定するとともに、共通外交・安全保障政策の共通戦略を決定する。【政治レベルでの最高意思決定機関】
閣僚理事会 Council of Ministers	加盟国の閣僚級の代表から構成される（議題に応じて担当の閣僚が出席し理事会を構成する）。加盟国の一般経済政策の調整、共通政策に関する主要な決定の採択等を行うほか、外交・安全保障については、共同行動を採択し、また、司法・内務協力については、加盟国に共同行動の採択を勧告する。【主たる決定機関】
欧州議会 European Parliament	加盟国を1つの選挙区とする直接選挙により選出される626名の議員から構成される（任期5年）。発足当時は、諮問的権限のみが付与されていたに過ぎなかったが、近年、その権限は強化されつつあり、各加盟国国民を代表する機関として、欧州委員の任免、行政監視、予算の承認、EU が締結する条約の承認、閣僚理事会と共同しての規則及び指令の採択等を行う権限を有する。【諮問・共同決定機関】
欧州委員会 Commission of the European Union	加盟国の合意に基づき、かつ、欧州議会の承認を受けた20名の委員から構成され（任期5年）出身国たる加盟国から独立してEUの一般利益を代表する機関として、条約違反の加盟国の欧州裁判所への提訴、法案の提出、条約の施行規則の発令、予算の歳出管理等EU法の具体的な適用及び執行に当たる。【執行機関】
欧州裁判所 Court of Justice of the European Union	加盟国の合意に基づく15名の判事及び9名の法務官から構成される（任期6年）。訴訟形態としては、加盟国、法人又は個人が直接欧州裁判所に提訴する直接訴訟、加盟国の裁判所が具体的な訴訟の中でEU法の解釈又は有効性について欧州裁判所に先決的な意見を求める先決訴訟等が存在する。なお、個人又は法人により提訴される訴訟の第一審としての裁判を行う第一審裁判所が設置されている。【司法機関】
その他	上記の主要機関のほか、経済社会問題についての諮問機関である社会経済評議会、予算に係る監査機関である会計検査院、各地域に関する諮問機関である地域評議会、独立の公共金融機関である欧州中央銀行及び欧州投資銀行等の諸機関が存在する。

< EU の機構図 >



(2) 国際法上の地位、権利義務等

国際法上の法人格とは、「国際法上の主体であり、国際的な権利義務を有する資格を持ち、その権利を国際請求によって主張する能力^v」をいう。

国際機関が国際法上の法人格を有することは、「ベルナドッテ伯爵殺害事件 ICJ 勧告的意見」においても明らかにされたところであるが、国家が一般国際法上の包括的な法主体性を有するのに比べ、国際機関は、その目的及び任務に応じた機能的な権利能力を有するに過ぎないとされる。したがって、個々の国際機関が具体的にどのような権利義務を有するかについては、当該国際機関の設立条約等に明記された目的・任務の内容、手続等に即して決定する必要があると一般に考えられている。

これまでの実行において、国際機関に享有が認められた権利義務については、国際法上の権利義務として、条約締結権、使節権特権・免除、領域的管轄権、国際請求権、国際責任等が、また、国内法上の権利義務として、契約の締結、財産の取得及び処分、訴訟の提起等がある^{vi}。

なお、国際機関の国際法人格が当該国際機関の加盟国との関係においてのみ認められるものか、あるいは、非加盟国との関係においても認められるものかについては、説が分かれている。国際機関の国際法人格は、加盟国との関係において、かつ、加盟国が合意した範囲において効力を有するのであり、国際機関の権利義務を非加盟国との関係において援用する場合には、非加盟国による明示又は黙示の承認が必要であるとする考え方が通説となっており、また、国際慣行にも合致しているとされる^{vii}。

ベルナドッテ伯爵殺害事件 (ICJ 1949.4.11 勧告的意見)

1948年9月、国連休戦監視機構の国連調停官としてパレスチナに派遣されたベルナドッテ伯爵がその任務遂行中に殺害されたことを契機に、国連の損害賠償請求の可否が問題となり、総会が国際司法裁判所に勧告的意見を請求した事件。

国際司法裁判所は、国連は、「必要な推論 (necessary implication)^{viii}」を根拠として国際法上の法人格を有すること、国連職員が任務遂行中に損害を被った場合、国連は、損害賠償を求める国際請求を提起することができること、国連の損害賠償請求と当該国連職員の国籍国の外交保護権が競合する場合、善意と良識によって解決されるべきであること等の判断を示した。

^v ICJ Reports 174 (1949), p.179

^{vi} 香西茂・太寿堂鼎・高林秀雄・山手治之『国際法概説〔第3版改訂〕』(1992年)有斐閣 47頁から49頁まで参照

^{vii} 山本草二『国際法(新版)』(1999年)有斐閣 155頁

^{viii} 国際機関の目的を達成するために不可欠とされる権限については、当該国際機関の設立条約等に明文規定が存在しない場合であっても、黙示的に付与されていると推論する考え方をいう。

(3) 活動の態様

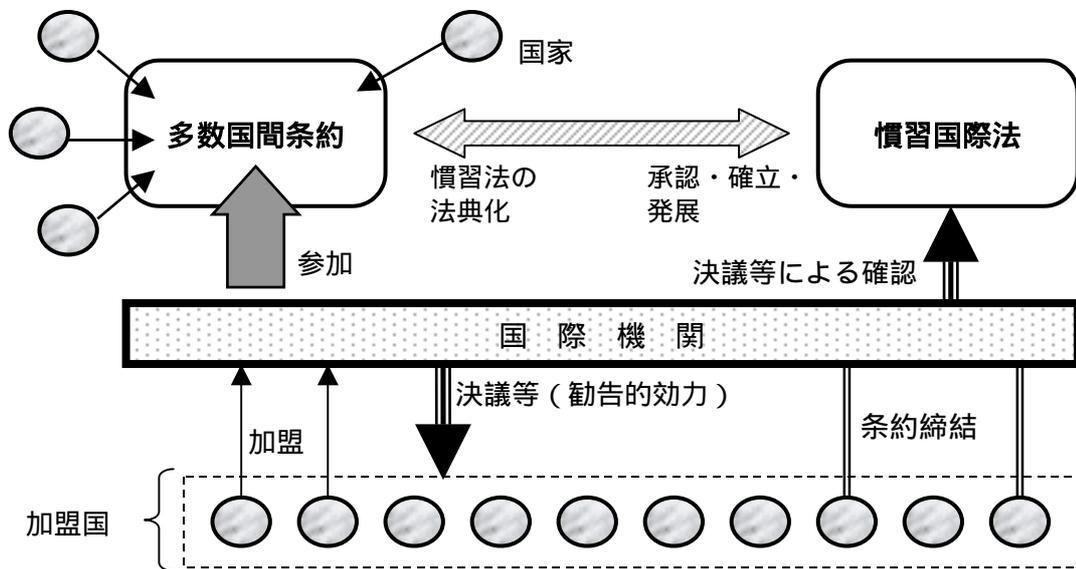
国際機関に加盟する国家は、その設立条約に掲げる目的を達成するため、自国の権利義務に一定の拘束を課すとともに、国際機関に対しその任務遂行に必要な権能を与える^{ix}。国際機関は、このように付与された権能を行使し、国際法規範の定立、国際法規範の解釈・適用、国際法規範の執行・強制の場面において、加盟国の国内法制に対し一定の影響・介入を及ぼす機能を行うことになる。

イ 国際法規範の定立

国際社会においては、国内社会のように集権化された立法機関は存在せず、国際法規範を定立する機能は、その内容等に応じて国家群や国際機関に委ねられるなど、多元的な構造となっている。

近年、国際社会の組織化の進展に伴い、国際法規範の定立について、国際機関が関与する領域も拡大しつつある。国際機関による国際法規範の定立に対する関与の形態は、国際機関による一方的な国際法規範の定立、国際機関を一方当事者とする条約の締結、条約及び慣習国際法への国際機関の関与の三つに分類することができるとされる^x。

< 国際機関の関与による国際法規範の定立イメージ図 >



^{ix} 国家が条約の締結により作為又は不作為の義務を負うことは主権の放棄に当たらず、また、条約を締結する権能は主権の属性にほかならないとされる（ウィンブルドン号事件、PCIJ 判決（1923.8.17）Series A, No.1, p.25）。

^x 佐藤哲夫「国際社会の組織化の理論的検討」国際法学会編『日本と国際法の100年 第8巻 国際機構と国際協力』（2001年）三省堂 6頁から13頁まで参照

a. 国際機関による一方的な国際法規範の定立

決議、宣言等の形式においてなされる国際機関の意思決定は、国際機関の内部事項に関する決定の場合及び一定の例外の場合を除き、勧告的性質を有するに過ぎず、加盟国を拘束する効力を有しない。しかし、これらの意思決定の中には、現行国際法の発展を目指すものや、一般的性質を有する規範又は秩序の確立を意図するものも少なくない^{xi}。

国際機関の意思決定は、通常、表決によりなされる。表決方法について、第二次世界大戦以前の国際機関においては、主権尊重の観点から、原則として全会一致主義が採用されていたが、第二次世界大戦以降に設立された国際機関においては、議事運営の能率化及び円滑化を図る観点から、多数決原則を採用しているのが一般的である。このため、国連憲章 25 条に基づく安保理決議、国際機関の設立条約の改正等の加盟国を拘束する効力を有する意思決定の場合、加盟国の主権との関係で問題が生じるとの指摘がある^{xii}。

なお、EU においては、EU としての共通政策を実現するため、各加盟国から委譲された立法権限に基づき、当該共通政策に係る立法（EU 法（European Union Law））が制定されている。EU 法とは、EU 諸機関の設置の法的根拠となる設立条約、議定書等 EU 諸機関を規律する法規範及び規則、命令、決定、勧告、意見等 EU 諸機関（閣僚理事会、欧州委員会及び欧州議会）が制定する法規範をいい、原則として、加盟国の立法措置を必要とせず、個人に対し権利を付与し、又は義務を課することができること（直接適用）各加盟国における EU 法の統一的な適用を確保するため、EU 法が加盟国の憲法をはじめとする国内法に優位する効力を有すること（優位性）以上 2 点の法的特徴を有する。

b. 国際機関を一方当事者とする条約の締結

近年、国際機関は、多様な分野において、当事者として条約を締結してきている^{xiii}。このような国際機関を当事者とする条約は、国際機関の個別的な活動又はその決議等の執行に関する細則的な事項を内容とする

^{xi} 例えば、国際機関がその任務を遂行するため必要最小限の国際基準の統一を図るものとして、WHO の保健衛生に関する規則、ICAO の民間航空業務の安全に関する勧告手続、WMO の気象業務の実施及び手続に関する技術規則等が、また、将来における国際法の形成に重要な影響を与えるものとして、「友好関係原則宣言」等「宣言」という名称が付された国連総会決議等がある。

^{xii} 香西・太寿堂・高林・山手『前掲書』注(vi) 127 頁参照。

^{xiii} 例えば、国連は、PKO 派遣に関する協定、技術援助協定等数多くの協定を加盟国等との間に締結している。

ものが多い。このため、当事者間の契約的性質が強く、国家間関係における一般的な法規範を設定するという意味での意義は、比較的限られていると考えられている^{xiv}。

c. 条約及び慣習国際法への国際機関の関与

国際機関は、多数国間条約の作成や慣習国際法の形成の場面において、国際法規範の定立に大きな役割を果たしている。

近年、人権、環境、宇宙空間の平和利用、国際商取引等のさまざまな分野において多数国間条約が締結されており、国際機関は、そのほとんどの作成に関与してきている。特に、ILO、UNESCO、WHO等の専門的国際機関においては、その設立条約上の義務として、総会で採択された条約を一定期間内に加盟国内の権限ある機関に提出するとともに、未批准の場合にはその理由を開示しなければならないとする批准促進制度が整備されている。

また、国際機関は、慣習国際法の形成の場面においても、多数国間条約の作成への参加、決議等を通じて、一定の法規範を慣習国際法として承認し、及び法典化すること、未成熟な一定の法規範を慣習国際法として確立すること、その後の国家慣行の基礎となり、慣習国際法として発展させること等により、慣習国際法の形成を迅速化するとともに、多数国間条約と慣習国際法との調和的な相互作用を導いてきたと言われている^{xv}。

ロ 国際法規範の解釈・適用

国際社会においては、集権化された立法機関が存在しないのと同様に、国際法の解釈及び適用を客観的な第三者的立場から保障する機関も一元的には存在しない。

伝統的な国際法秩序においては、国際法主体である国家が国際法規範を定立するとともに、これを自ら解釈し、及び適用してきた。現代の国際法秩序においても、この構造に基本的な変化はないが、国際裁判所の管轄権の拡大、国際機関の国際的コントロールの機能の拡充等を通じて、国家の主観的な判断を排し、第三者機関の介入により国際法規範の解釈・適用を客観化するための整備が図られている。

^{xiv} 佐藤哲夫「前掲論文」注(x) 10頁参照

^{xv} 同上 11頁。原文は、de Arechaga, J. "Custom", *in Change and Stability in International Law Making*, Walteer de Gruyter/Berlin (Cassese, A. and J.H.H. Weiler (eds.) 1988), pp.1 - 4

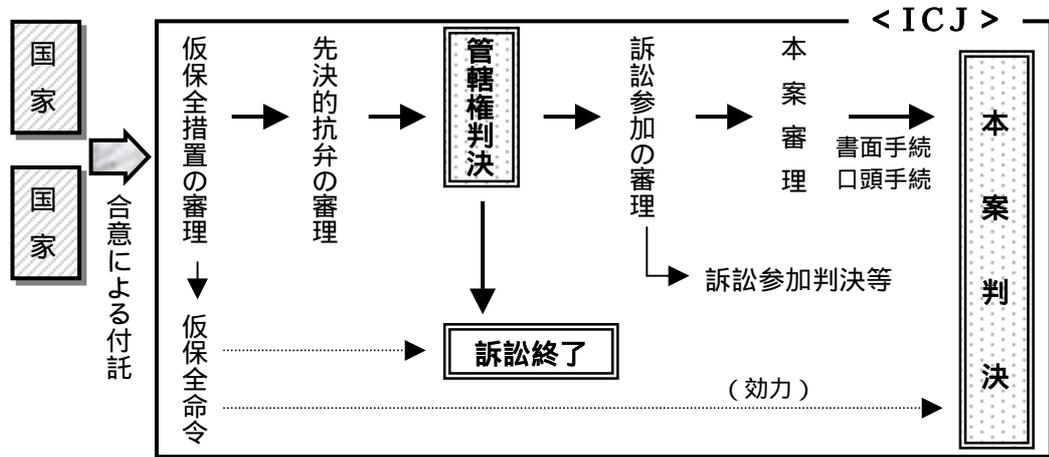
a. 国際裁判所

国際裁判手続は、独立した第三者機関が対審手続を通じて法に基づく拘束力を有する決定を下すという点で、他の紛争解決手続と異なる特徴を有する。ただし、国内裁判手続と比較した場合、当事者適格は、原則として国家に限定されていること、裁判所での審理は、すべての紛争当事国の裁判付託に係る同意 (compromis) を条件とすること、「裁判に付託し得る紛争」か否かの基準が不分明であること等が、その特質として指摘されている^{xvi}。

(国際司法裁判所)

国際司法裁判所 (International Court of Justice ; ICJ) は、国際性及び常設性を有し、最も整備された国際裁判所であるとされるが、国際法規範の確定的な判断を行う一元的な機関として位置付けられているわけではない。また、具体的な国際紛争の解決の場面に当たっては、紛争当事国の裁判管轄に係る同意が必ずしも得られないこと等の理由から、十分に活用されてきたとは言い難い現状にある。しかし、これまで審理された事件の判決や勧告的意見がその後の国際法の発展に寄与したところは大きいと一般に考えられている。

< 国際司法裁判所の裁判手続^{xvii} >



(欧州司法裁判所)

なお、EU においては、EU 設立条約の「解釈及び適用について、法規の遵守を確保する」(EC 条約 220 条)ため、EU 裁判所 (Court of Justice of the European Union) が設置されている。同裁判所は、EU 法の合

^{xvi} 山本 『前掲書』注(vii) 688 頁及び 689 頁参照

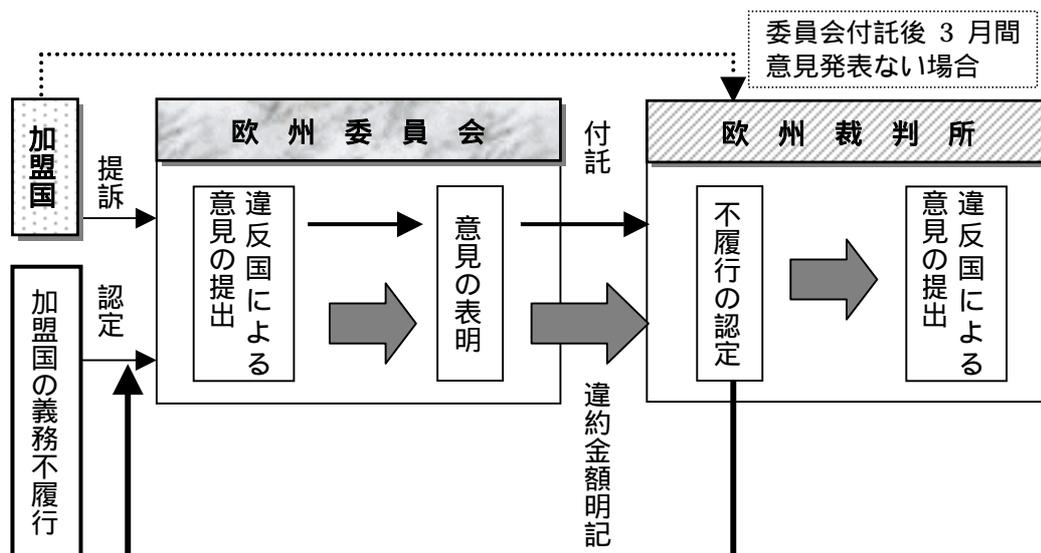
^{xvii} 西井 『前掲書』注(iv) 239 頁参照

法性について審査する一元的な司法機関であること(同条約 230 条 1 項)

当事者の裁判付託に係る同意を必要としないという意味で、強制的な裁判管轄権を有すること(同条 2 項及び 3 項)、個人又は法人にも当事者適格が認められていること(同条 4 項)等の点において、加盟国が限られているものの、他の国際裁判所よりも一層進んだ司法機関であると一般に考えられている。

そして、EU 法に基づく加盟国の義務の履行を確保するため、義務不履行の確認の手續が設けられている。欧州委員会は、加盟国に義務の不履行が存在すると認める場合又は他の加盟国からの提訴があった場合、違反国に対し、その見解を表明すべき機会を与えた後、理由を付した意見を発表し、これによっても違反国の義務不履行が解消されない場合、EU 裁判所に当該事案を付託することができる(EC 条約 226 条)。EU 裁判所が違反国の義務不履行を認める旨の判決を下した場合、違反国は、その判決を遵守するために必要な措置を講じなければならない(同条約 228 条 1 項)。違反国が欧州委員会の示す期間内に必要な措置を講じない場合、欧州委員会は、適当と考えられる違約金の額を明記した上で、EU 裁判所に提訴することができる。EU 裁判所は、違反国が判決に従っていないと認める場合、違反国に対し、欧州委員会により示された違約金の支払いを課することができる(同条 2 項)。

< 義務不履行の確認手續 >



[参考] 国際刑事裁判所及び欧州人権裁判所

このほか、管轄事項や加盟国の範囲が限定されているものの、個人の提訴又は訴追が可能なもの、一定の管轄権の強制性が認められるもの等

の特徴を有する国際裁判所として、国際刑事裁判所や欧州人権裁判所を挙げることができる。

【参考 - 】 国際刑事裁判所

国際刑事裁判所 (International Criminal Court ; ICC) とは、1998 年 7 月に締結された「ローマ条約」に基づき、集団殺害、戦争犯罪、侵略の罪、国際人道法違反等特定の国際犯罪を行った個人を訴追し及び処罰するために設置されることが合意された常設の国際裁判所をいう。同条約の採択に至った直接の契機としては、冷戦構造の崩壊等により地域紛争が多発していること、内戦の事後処理のために旧ユーゴスラビアやルワンダに臨時の国際法廷が安保理決議により設置されたこと等が挙げられる。国際刑事裁判所は、2002 年 7 月 1 日、同条約の発効に必要とされた 60 カ国を超える 76 カ国が批准したことにより発足した。日本は、現在のところ、署名も批准も行っていない。

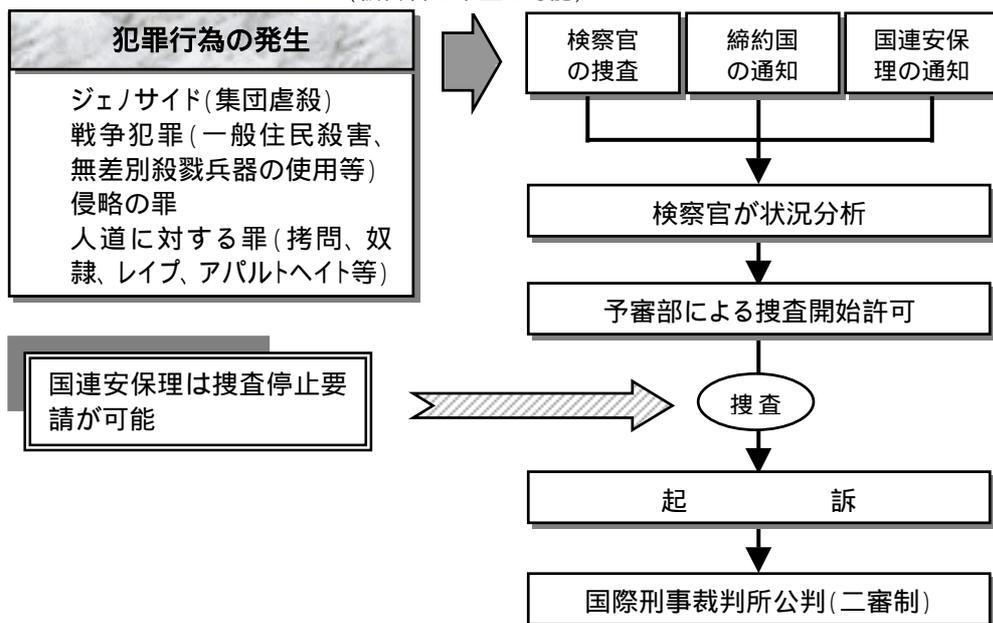
国際刑事裁判所の管轄対象としては、 集団殺害 (ジェノサイド)、 戦争犯罪、 侵略の罪、 人道に対する罪 (一般市民に対する殺害等の非人道的行為並びに政治的、人種的及び宗教的理由に基づく迫害行為) が挙げられている。

なお、9.11 テロ事件を受けて、このようなテロ行為の被疑者を国際刑事裁判所の審理に服させるべきとの見解が多方面から唱えられている。しかし、

テロは、各条約により定められる国内法上の犯罪であって、国際法上の犯罪 (人道に対する罪、ジェノサイド等国際法によって直接犯罪とされるとともに、国際的な手続に従って処罰されるものをいう。) ではないとされていること、 締約国は、テロが「人道に対する罪」に当たるという解釈をとっていないこと等の理由から、現在において、重大なテロ犯罪の被疑者の国際刑事裁判所による裁判は想定されておらず、将来の課題と考えられている。

< 国際刑事裁判所の裁判手続 >

(被害者は申立て可能)



[参考 -] 欧州人権裁判所

欧州人権裁判所 (European Court of Human Rights ; ECHR) とは、1953年9月3日に発効した欧州人権保護条約 (European Convention on Human Rights) の実施機関として設置された国際裁判所をいい、1958年9月3日に発足した。

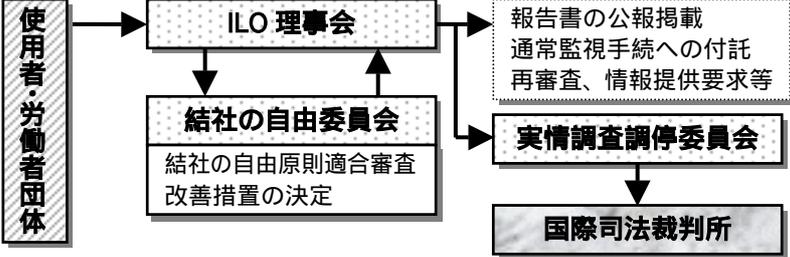
同裁判所は、締約国、欧州人権委員会、個人等により申し立てられた欧州人権保護条約の解釈・適用に関する事案を審理する。個人には当事者適格が認められていないが、裁判において意見を表明する機会を与えられることがある。その判決は終結であって、判決の履行は、閣僚委員会により監視される。違反国が国内法上の問題でその判決を十分に履行することができない場合、同裁判所は、被害者に対する損害賠償の支払いを命ずることができる (原因行為である国内措置を廃棄する権限は有しない。)

このほか、同裁判所は、欧州人権保護条約及びその議定書の解釈に関する法律問題について、勧告的意見を出すことができる。

b. 国際機関の国際的コントロール機能

近年、国際法規範の解釈及び適用の領域において、その遵守を確保するに当たっての国際機関の機能が重要となっており、これに伴い、国際的コントロールの制度が整備されつつある。

< 主な国際的コントロール >

国際機関等	国際的コントロール
国際労働機関 (ILO)	<p>【報告制度】 政府は、批准した条約の適用に関する報告、未批准の条約・勧告に対しとられた措置に関する報告を定期的に提出しなければならないが、ILO においては、これらの報告の審査のため、条約勧告適用専門家委員会及び条約勧告適用総会委員会が設置されている。</p> <p>【苦情・申立て】 条約の遵守を他の加盟国が確保していないと認める場合、加盟国は苦情を申し立てることができ、これを受けて、審査委員会は、調査結果及び改善措置の勧告を記載した報告書を作成する。また、使用者団体又は労働者団体は、政府が批准した条約を遵守していない旨申し立てることができ、これを受けて、理事会、結社の自由委員会、実情調査調停委員会等は、改善措置の勧告等を決定することができる。</p> <p style="text-align: center;">< 申立手続 (例) の流れ ></p>  <pre> graph TD A[使用者・労働者団体] --> B[ILO 理事会] B --> C[結社の自由委員会] C --> B B --> D[報告書の公報掲載 通常監視手続への付託 再審査、情報提供要求等] D --> E[実情調査調停委員会] E --> F[国際司法裁判所] </pre>

<p>国連 [人権保障^{xviii}]</p>	<p>【国家報告制度】 A 規約に関しては、その権利の漸進的な性質にかんがみ、権利実現のために講じた措置及びその進捗状況を報告する義務が締約国に課せられている。</p> <p>【国家通報制度】 B 規約に関しては、国家報告制度があるほか、その権利の即時実施という義務にかんがみ、自由権規約人権委員会を通じて、締約国は、他の締約国の条約義務違反を追究することができる（別途の宣言を要する）。</p> <p>【個人通報制度】 B 規約に関しては、さらに、B 規約選択議定書に基づき、条約違反による被害者個人が自由権規約人権委員会に通報することができ、同委員会は対象国に注意喚起を行い、対象国はこれに回答する義務を負うとされている（同議定書への加盟を要する。）。</p>
<p>国際原子力機関 (IAEA)</p>	<p>【査察制度】 NPT 加盟国は、原子力の核兵器等への転用を防止するため、IAEA との保障協定に基づき査察に係る措置を受諾しなければならない。IAEA は、締約国等からの申立てがなくとも、職権で、核軍縮に係る査察を実施することができる。</p> <p style="text-align: center;">< IAEA による査察システム ></p>

八 国際法規範の執行・強制

国際社会においては、集権化された立法機関や国際法の解釈・適用を保障する一元的な裁判機関が存在しないのと同様に、国際法規範の履行を強制し、その違反に対し一定の不利益を課すためのシステム（法執行機能）も未整備の段階にある。このため、国際法規範の履行が国際法のレベルにおいて完結することはほとんどなく、各国の国内法上の裁量に委ねられる余地が多く残されているのが現状である^{xix}。

伝統的な国際法秩序においては、関係各国がその意思に反して強制を受ける法執行機能は回避され、国家が個別に自救行為や対抗措置に訴える

^{xviii} 国際人権規約のほか、人種差別撤廃条約では国家報告制度、国家通報制度及び個人通報制度が、また、女子差別撤廃条約では国家報告制度が、それぞれ整備されている。

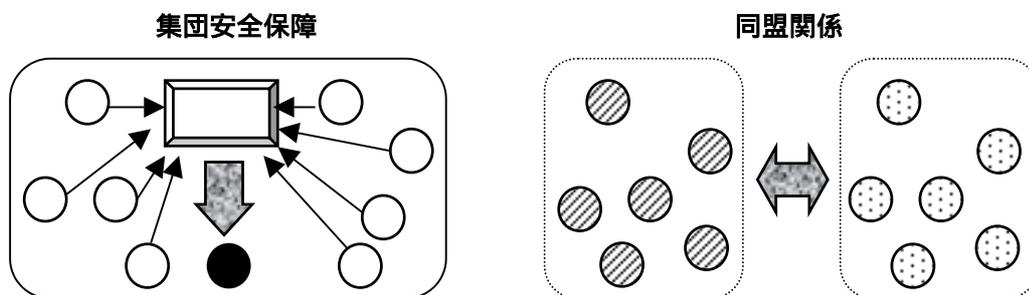
^{xix} 国際法と国内法との関係については、25 頁以下参照

ことにより国際法規範性の実効性が確保されてきた。しかし、現代の国際法秩序においては、武力行使を一般的に禁止する原則が確立したこと、人権に関する多国間条約が成立していること等を背景として、各国による自力救済等をできる限り制約し、これに代わる客観化された執行措置も整備されている。

a. **国連憲章 7 章の下での国連の強制措置
(集団安全保障)**

国連憲章においては、その主たる任務である国際の平和及び安全の維持に係る施策として、武力行使を一般的に禁止した上で、国際紛争の平和的解決、軍備規制、集団安全保障 (collective security) が想定されている。集団安全保障とは、国際社会又は一定の国家集団内において、すべての国家の体制への参加、体制内での協力及び連帯性を前提として、諸国が相互に不可侵を約束し、この約束に反して武力行使を行う国家に対し、それ以外のすべての国家が協力して集団的に強制措置を講ずるもので、諸国の結集した力の威圧により、平和を維持し又は回復し、相互の安全を保障する体制をいう^{xx}。

< 集団安全保障と同盟関係のイメージ図 >



(発動のシステム)

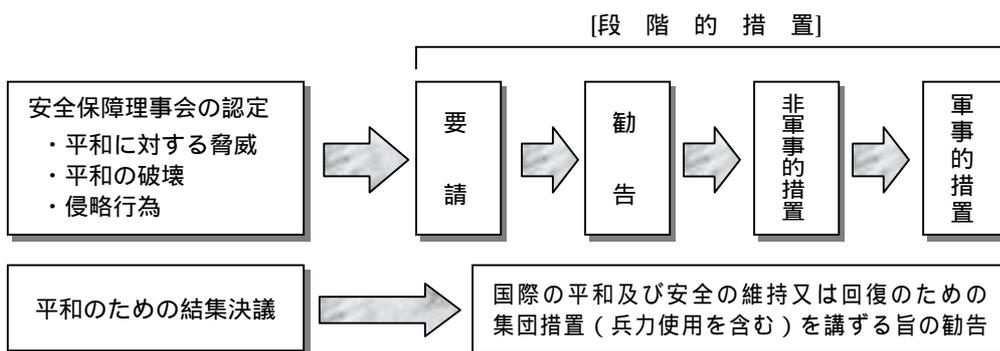
集団安全保障システムの発動は、原則として、安全保障理事会の中央集権的な統制の下に行われる。安全保障理事会は、まず、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を認定し (国連憲章 39 条)、その後、段階的措置として、事態の悪化を防ぐための暫定措置に従うよう要請し (同憲章 40 条)、国際の平和と安全の維持又は回復のために勧告し (同憲章 39 条)、非軍事的措置を決定し (同憲章 41 条)、非軍事的措置では不十分であると認める場合に、軍事的措置 (同憲章 42 条) を決定する。加盟国は、非軍事的措置又は軍事的措置の履行を安保理が

^{xx} 香西・太寿堂・高林・山手『前掲書』注(vi) 256 頁

ら命じられた場合、これに必要な協力を行う義務を負う(同憲章 25 条、48 条及び 49 条)。

このほか、安全保障理事会の機能不全を補完することを目的として、総会は、「平和のための結集決議 (Uniting for Peace Resolution)」に基づき、加盟国に対し、軍事力の使用を含む集団的措置を勧告することができる^{xxi}。

< 集団安全保障の発動手続 >



< 国際紛争と国連による集団安全保障^{xxii} >

紛 争	武力行使	事態認定	制裁発動	対象・目的
第 1 次中東紛争		平和に対する脅威		
朝鮮戦争		平和の破壊	軍事(勧告)	北朝鮮
南ローデシア紛争		平和に対する脅威	経済(決定)	南ローデシア
南ア・アパルトヘイト		平和に対する脅威	経済(決定)	南アフリカ
フォークランド紛争		平和の破壊		
イラン・イラク戦争		平和の破壊		
湾岸戦争		平和の破壊	経済(決定) 軍事(授權)	イラク
ユーゴ内戦		平和に対する脅威	経済(決定)	旧ユーゴ
ソマリア内戦		平和に対する脅威	経済(決定) 軍事(授權)	ソマリア 人道援助
リビア事件		平和に対する脅威	経済(決定)	リビア
ボスニア内戦		平和に対する脅威	経済(決定) 軍事(要請)	新ユーゴ 人道援助
リベリア内戦		平和に対する脅威	経済(決定)	リベリア
ハイチ・クーデタ		平和に対する脅威	経済(決定) 軍事(授權)	ハイチ
アンゴラ内戦		平和に対する脅威	経済(決定)	UNITA

^{xxi} ただし、強制措置が大国にも向けられるおそれがあることから、その実践においては、総会による強制措置という実質的側面は行使されず、緊急特別総会が招集されるという手続面のみが活用されているに過ぎない。

^{xxii} 西井『前掲書』注(iv) 259 頁参照

ルワンダ内戦		平和に対する脅威	経済(決定) 軍事(授權)	ルワンダ 人道援助
ザイール内戦		平和に対する脅威	軍事(授權)	人道援助

(集団安全保障の機能不全とその補完)

いわゆる「憲章上の国連軍」とは、加盟国、特に5大国があらかじめ定められた兵力分担計画に従い提供した軍隊で組織され、国連の使用に委ねられるもので、平和の破壊等を阻止し、又は鎮圧するための強制的性格を有する軍事制裁のための兵力をいう^{xxiii}。「憲章上の国連軍」は、加盟国の国別軍隊としての性格を残しつつも、その軍隊が安保理の指揮系統を通じて国連の直接の統轄の下に置かれるという点で、国際軍としての性格を有する。ただし、国連憲章43条に規定する兵力分担等を定める特別協定が締結されていないことから、今日に至るまで、創設された例はない^{xxiv}。

国連の集団安全保障が効果的に発動されるためには、加盟国の普遍性が維持され、潜在侵略国に対し武力行為を事前に思いとどまらせる程度の抑止効果を有すること、加盟国に対する武力行使の包括的な禁止及び強制措置への参加の義務を確保すること、迅速かつ柔軟な行動ができるよう十分な体制を確立することが必要であるとされる^{xxv}。

しかし、国際社会では軍事面及び経済面において諸国間の力の偏在が著しく、格差が大きいため、特に、大国に対する強制措置を実効的に行うことができないこと、集団安全保障に参加する諸国家に大きな犠牲や負担を強いるため、国際社会全体の利益よりも国益を優先しがちな諸国家が消極的な態度をとる傾向があることから、集団安全保障は、現在のところ、効果的に機能していない。また、戦争防止のために戦争に訴えるという矛盾を抱えた制度であること、国連自らが武力紛争の当事者となり公平な第三者的地位が失われること、特定国家の軍事戦略に沿って軍事行動がなされるおそれがあること等の理由から、冷戦終結後の今日でも、集団安全保障が直ちに機能することは期待できないと考えられている^{xxvi}。

^{xxiii} 山本『前掲書』注(vii) 723頁参照

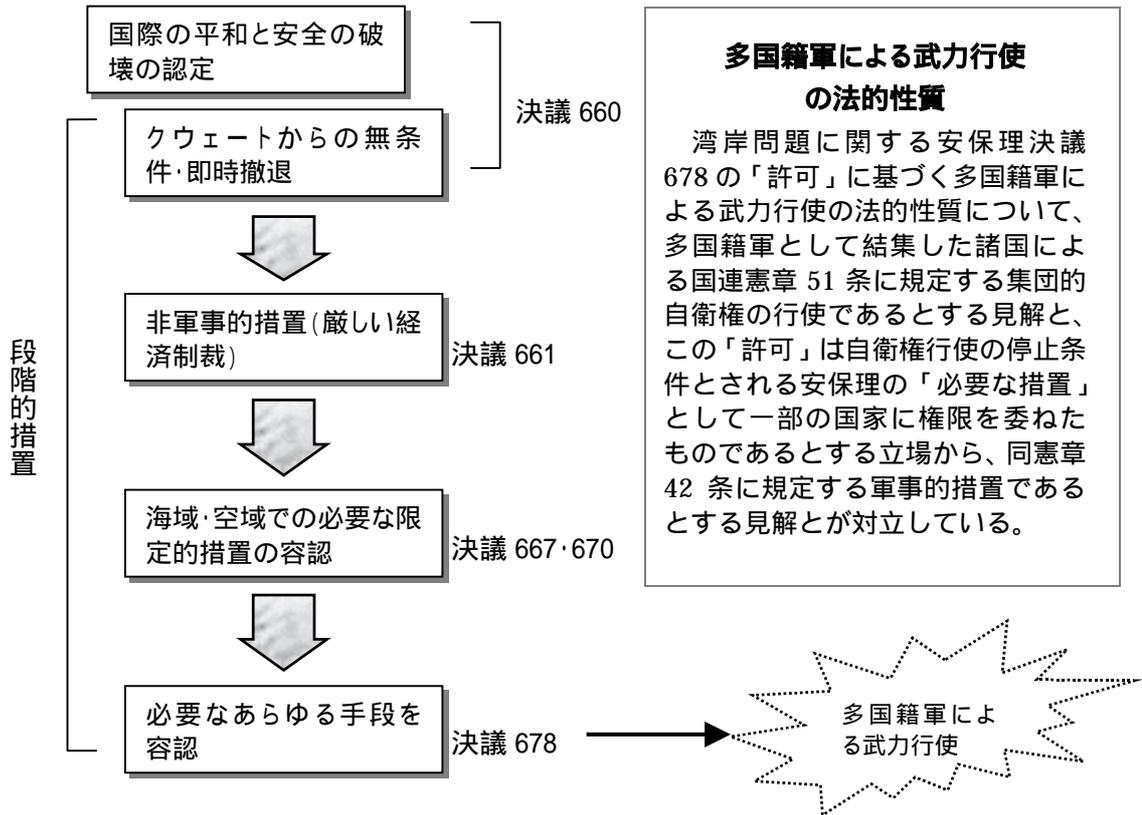
^{xxiv} 1950年の朝鮮戦争の際に組織された朝鮮国連軍は、国連憲章39条の「勧告」に基づく措置であること、軍司令官の任命が米国に委ねられていたこと、休戦協定の締結により紛争解決が図られたこと等の理由から、憲章上の国連軍ではないと一般に考えられている。

^{xxv} 山本『前掲書』注(vii) 715頁参照

^{xxvi} 香西・太寿堂・高林・山手『前掲書』注(vi) 262頁参照

このような国連の集団安全保障の機能不全を補完するものとして、近年、湾岸戦争時における国連憲章 7 章の下に加盟国による武力行使を容認する決議、PKO^{xxvii} 等が国際紛争解決の手段として重要な意味を有するようになってきている。

< 湾岸戦争時における安保理決議の流れ >



< 集団安全保障・平和維持・平和的紛争解決の概念図^{xxviii} >

憲章 7 章 (peace-enforcement)			憲章 6 章半				憲章 6 章		
国連軍	多国籍軍	平和執行部隊	PKO (peace-keeping)				平和構築 (peace-building)	平和創造 (peace-making)	予防外交 (preventive diplomacy)
			拡大 PKO	平和維持隊	軍事監視団	文民部門			

b. 加盟国としての地位に関する利益の剥奪

国際社会の相互依存関係が深化している今日においては、諸国家の共通利益の確保及び発展に向けた国家間協力の活動が重要となっており、

^{xxvii} PKO に関する詳細については、衆憲資第 9 号『国連平和維持活動について』参照
^{xxviii} 神余隆博『国際平和協力入門』(1995 年)有斐閣 3 頁

その意味で、国際機関の枠組みにおいて展開される共通利益の協力活動への参加を拒否し、又は加盟国としての地位に伴う利益を剥奪することは、効果的な制裁として機能し得ることが指摘されている^{xxix}。

国連憲章においては、権利・特権の停止（5条）、除名（6条）、投票権の剥奪（19条）等が、また、ウィーン条約法条約においては、相手国の重大な違反を理由とする条約の一方的な終了・停止（60条）が定められている。

2. NGO

(1) 定義と現状

非政府団体（non-governmental organization；NGO）とは、非国家的・民間レベルの合意に基づき設立され、教育、学術、宗教、文化、経済、人道等の分野での国際的又は単一国家の枠を越えた公益活動に従事する法人をいい、民間団体、私的国際組織等とも称される^{xxx}。国内法に基づき法人格を付与され（国際法上の法人格を有しない。）いずれかの国に本拠を有し、私人、民間団体等をその構成員とする点で、国際法上の法人格を有し、条約等の国家間の合意に基づき設立され、国家をその構成員とする国際機関と区別される。

国連をはじめとする国家機関は、国家間の同意及び協力を基礎として、人権、環境、開発援助、軍縮、文化等のさまざまな分野において活動を展開してきた。しかし、1960年代の「国連開発の10年^{xxxi}」が開発途上国にお

^{xxix} 佐藤哲夫「前掲論文」注(x) 25頁参照

^{xxx} 山本『前掲書』注(vii) 149頁

^{xxxi} 1960年代を通じて、発展途上国の経済成長率を年平均5%に引上げ、一次産品の市場拡大を通じた収益のある安定した価格での売買、天然資源の開発による外国資本の収益の衡平な配分、開発途上国の自立した経済発展を促進するための工業化及び農業部門での生産性の向上等を目標に掲げた1961年の国連総会決議（総会決議1710(XVI)）。しかし、先進国の十分な協力は得られず、経済格差は一層拡大することとなった。1970年の国連総会においては、この反省を踏まえ、開発途上国の年平均成長率をGNPの6%、先進国によるGNPの1%（うち0.7%はODA）の資金援助、個人の福祉の持続的改善等を内容とする「第2次国連開発10年のための国際開発戦略」（総会決議2626(XXV)）が採択された。その後、1980年には、国際経済の構造改革による新国際経済秩序の樹立を唱える「第3次国連開発10年のための国際開発戦略」（総会決議35/56）が、また、1990年には、加速的な開発、人的資源の開発、貧困の緩和、環境への配慮等を内容とする「第4次国連開発10年のための国際開発戦略」（総会決議45/199）が採択された。

ける経済格差の拡大という結果を招来させたことから、地域の人々の暮らしに密着した援助を行う NGO が、1970 年代以降、国際関係において重要な地位を占めるようになってきている。特に、近年では、「人間の安全保障」の概念が提唱されていること等を背景として、国際機関の目的と機能をより実効的に実践していくためには、NGO の協力が不可欠な要素となってきたと一般に考えられている。

(2) 実際の活動（国連との関係等）

国連憲章 71 条においては、「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体と協議するため、適当な取り決めを行うことができる」と定められている。この規定に基づき経済社会理事会との協議資格を有する NGO は、970 を数える^{xxxii}。この協議資格は、発言権の程度によって、一般協議資格（経済社会理事会の活動全般に関与）、特別協議資格（経済社会理事会の活動の一部に関与）、ロスター（経済社会理事会等に応じて関与）に分類され（経済社会理事会決議 1996 / 31, 1996.7.25）経済社会理事会の下部機関である NGO 委員会の勧告に基づき、同理事会において決定される。

これらの NGO は、専門情報の提供、見解表明、ロビー外交等を通じて国際法上の問題に影響力を行使し、時として、条約作成等にも影響を及ぼすようになっている^{xxxiii}。

< 経済社会理事会における NGO の協議資格^{xxxiv} >

協議資格	関与形態	意見書	発言	議案提出	主な NGO
一般協議資格	オブザーバー	2000 語以内	NGO 委が経社理に勧告した場合又は提出議案を審議する場合		赤十字国際委員会
特別協議資格	オブザーバー	500 語以内	経社理に担当機関がなく NGO 委が勧告した場合	×	アムネスティ・インターナショナル
ロスター	専門会議への参加	事務総長の要請ある場合に 500 語以内	×	×	ロータリー・インターナショナル

^{xxxii} 筒井編集代表『前掲書』注(i) 289 頁

^{xxxiii} 例えば、拷問等禁止条約におけるアムネスティ・インターナショナルの貢献、対人地雷全面禁止条約における地雷を禁止する国際キャンペーンの貢献等が挙げられる。

^{xxxiv} 西井『前掲書』注(iv) 95 頁

(3) 今後の課題

イ 国内問題不干渉の原則との関係

近年においては、自然災害、武力紛争その他の緊急事態に際し、現地住民の救済に当たる人道団体も存在する。これらの団体の活動については、現地の国が犠牲者との接触を保障する義務を負うとされるが、国内問題不干渉の原則^{xxxv}との抵触を避けるため、当該国の事前の同意を条件とするなど、補充的かつ緊急時に限り行われるべきものとされており、限界があると考えられている^{xxxvi}。

ロ NGOの組織化等

現在、NGOの活動は、経済社会理事会の枠を超えて拡大しつつあり、国際関係におけるその役割も、重要なものとなってきている。しかし、NGOの中には、急進的な考え方にに基づき、法律に違反する行為を繰り返すものも少なくない。したがって、NGOとしては、そのような違法な実力行使を厳に慎み、他方で、国連をはじめとする国際機関としては、NGOの統一的な意思形成がなされるよう有機的な組織化を図るため、国連等において受け皿を確保していくことが求められているところとなっている^{xxxvii}。

^{xxxv} 国際法上各国家の自由な決定又は処理に委ねられる事項について、国際機関等が干渉してはならないとする原則（国連憲章2条7項）。近年、国際関係の緊密化に伴い、従来国内管轄事項に当たるとされた事項についても国際関心事項として国連の関与を認めるケースが増えている一方で、自決権尊重の観点から、各国の自主的決定に委ねるべき事項を特定し、これを擁護する傾向も見られる。国際法学会編『前掲書』注(i) 308頁参照

^{xxxvi} 山本『前掲書』注(vii) 150頁

^{xxxvii} 波多野里望・小川芳彦編『国際法講義〔新版増補〕』（1999年）有斐閣 510頁参照

国際機関及びNGOに対する日本の関与

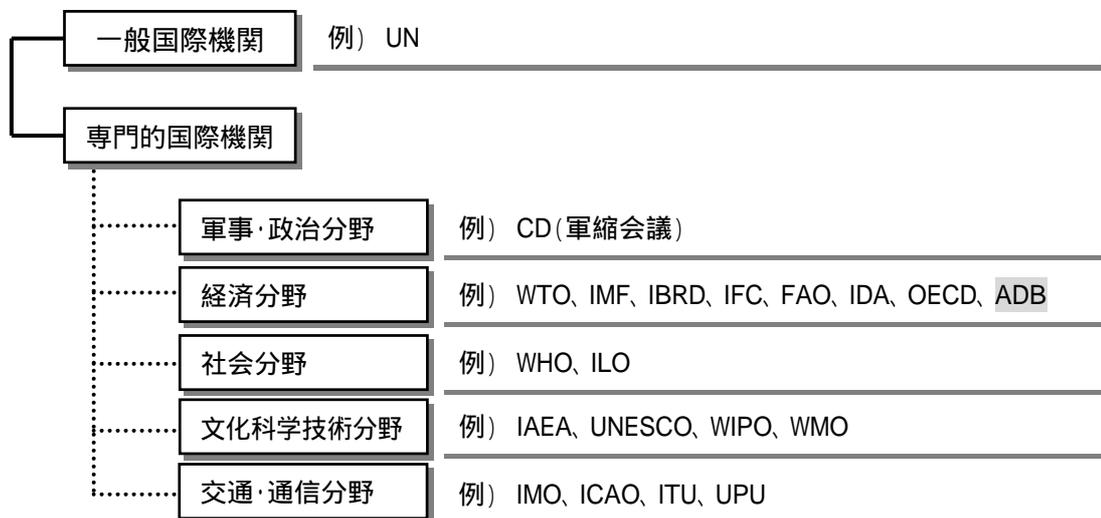
1. 国際機関に対する日本の関与

(1) 現 状

国境を超えた相互依存関係が深化し、国際社会の組織化が進展する状況において、日本は、1956年の国連加盟をはじめとして、数多くの国際機関に加盟している。また、国際機関に対する日本の分担金又は拠出金については、国連通常予算の約2割に当たる金額を分担金として拠出して米国に次ぐ地位を占めるなど、国際機関の総予算の中で大きな割合を占めるようになってきている。しかし、このような日本の資金面での国際機関への関与の増大が、国際社会における日本の発言力の増大につながっているかについては、疑問が呈されているところである^{xxxviii}。

なお、国連に対する軍事分野での協力（国連軍、多国籍軍、PKO等）については、日本は、憲法が禁止する武力行使を伴わない平和国家としての活動を行うとの立場から、憲法の範囲内での国連平和活動への積極的な参加を表明している^{xxxix}。

< 日本が加盟している主な国際機関(分野別) >



(注) ■ を付した国際機関は、地域的国際機関を意味する。

^{xxxviii} 下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力』(2001年)有斐閣 116頁。
この点について、同書においては、日本が国際機関においていわば後発参加者であること、国際機関の中核で働く人材が少ないこと等が、日本の発言力の小ささに反映していると指摘されている。同 117 頁

^{xxxix} 1994年9月の国連総会における河野洋平外務大臣の発言参照

< 国連分担金^{xi} >

	国名(2000年GNP(ドル))	2001年	2002年	2003年
1	米国(7兆7,830.92億ドル)	22.000	22.000	22.000
2	日本(4兆6,083.69億ドル)	19.629	19.664	19.516
3	ドイツ(2兆3,209.85億ドル)	9.825	9.845	9.769
4	フランス(1兆5,416.30億ドル)	6.503	6.516	6.466
5	英国(1兆2,312.69億ドル)	5.568	5.579	5.536
6	イタリア(1兆1,604.44億ドル)	5.094	5.104	5.065
7	カナダ(5,949.76億ドル)	2.573	2.579	2.558
8	スペイン(5,696.76億ドル)	2.534	2.539	2.519
9	ブラジル(7,840.44億ドル)	2.231	2.093	2.390
10	オランダ(4,030.57億ドル)	1.748	1.751	1.738
11	韓国(4,852.09億ドル)	1.728	1.866	1.851
12	オーストラリア(3,872.05億ドル)	1.636	1.640	1.627
13	中国(1兆553.72億ドル)	1.541	1.545	1.532
14	ロシア(3,948.61億ドル)	1.200	1.200	1.200
15	アルゼンチン(3,192.93億ドル)	1.156	1.159	1.149
16	ベルギー(2,723.82億ドル)	1.136	1.138	1.129
17	メキシコ(3,486.27億ドル)	1.093	1.095	1.086
18	スウェーデン(2,319.05億ドル)	1.033	1.035	1.027
19	オーストリア(2,253.73億ドル)	0.952	0.954	0.947
20	デンマーク(1,843.47億ドル)	0.753	0.755	0.749

2001年～2003年分担率(単位%)は、2000.12.23の総会決議により決定された。

順位は2001年の分担率による。

< 国際機関への人的貢献^{xii} >

(暦年)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
主要国際機関の日本人職員(1月時点)	1,043	1,063	1,105	1,145	1,176	1,236	1,295
日本人国連ボランティア(延べ数)	66	54	61	70	99	119	141

(2) 憲法上の問題

国際法の履行は、未だ国際法のレベルで完結されることはほとんどなく、各国の国内法を通じて保障されるというのが現状であること、また、国際社会の相互依存関係の深化に伴い、国際法の規律対象が拡大し、国内裁判所における具体的な適用の場面で国際法と国内法との抵触が問題となる事例が

^{xi} 外務省『平成12年版 外交青書』掲載のデータを基に作成

^{xii} 同上 376頁

増えてきたこと等の理由から、国際法と国内法との関係について整理することの必要性が指摘されている^{xlii}。

日本においては、憲法に掲げる国際協調主義及び平和主義との関係で整理する必要があると一般に考えられている。

イ 国際協調主義

憲法では、前文において国際協調主義の考え方^{xliii}が謳われているとともに、98条2項においてこれが具体化されていると考えられている。

日本国憲法

第98条（略）

日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。

a. 98条2項の解釈

（「条約」及び「確立された国際法規」の解釈）

98条2項の「条約」とは、条約という名称の有無を問わず（協定、協約、議定書等であってもよい。）外国との間における国際法上の権利・義務関係の創設又は変更に関わる文書による法的合意を意味する^{xliv}。また、「確立された国際法規」とは、国際社会において一般に承認されている成文又は不文の国際法規をいい、必ずしも日本自身が承認していることを要しないと考えられている^{xlv}。

なお、73条3号の国会の承認を経ることを必要とする「条約」には、私法上の契約の性質を有するもの、条約を受けてその実施のため相手国政府との間に締結される行政取極め又は条約の委任に基づくもの等は、含まれないと解されている^{xlvi}。

この点について、政府は、国会の承認を得るべき「条約」とは、すべての国際約束を指すのではなく、いわゆる法律事項を含む国際約束、いわゆる財政事項を含む国際約束、日本と相手国との間又は国家間一般の基本的な関係を法的に規定するという意味において政治的に重要な国際約束であって、発効のために批准が要件とされているものをいい、

^{xlii} 村瀬信也・奥脇直也・古川照美・田中忠『現代国際法の指標』（1996年）有斐閣 49頁から51頁まで参照

^{xliii} 前文に掲げる国際協調主義の意義については、衆憲資第25号『「国際協力 特に、ODAのあり方を中心として」に関する基礎的資料』12頁及び13頁参照

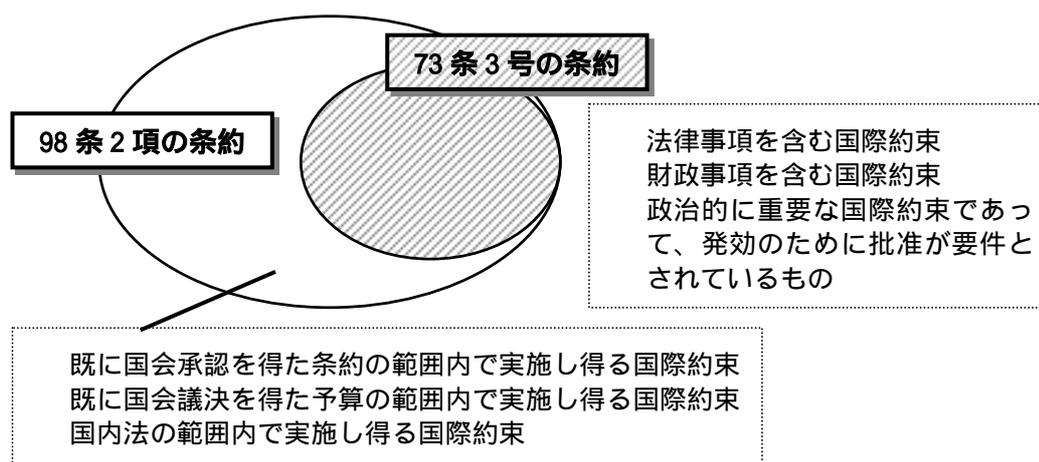
^{xliv} 佐藤幸治『憲法〔第3版〕』（1995年）青林書院 175頁

^{xlv} 同上 643頁

^{xlvi} 同上 175頁

他方、国会の承認を経る必要のない「条約」とは、既に国会の承認を経た条約の範囲内で実施し得る国際約束、既に国会の議決を経た予算の範囲内で実施し得る国際約束、国内法の範囲内で実施し得る国際約束が挙げられている^{xlvi}。

< 73条3号の「条約」と98条2項の「条約」との関係 >



（「誠実に遵守する」の解釈）

98条2項に定める条約遵守義務については、政治的意味と法的意味との両面があるとされる^{xlvi}。

政治的意味	過去において条約及び国際法規の誠実な遵守の態度に欠けていたことの反省から、前文の国際協調主義の精神に基づき、条約及び国際法規の遵守を宣言したもの
法的意味	国の機関及び国民が条約及び国際法規を国内法上遵守すべき法的な義務を負うことを定めたもの

日本が締結した条約又は確立された国際法規を遵守する義務を負うという政治的意味は当然のことであるので、同項の規定は、政治的意味にとどまらず、「日本国が締結した条約」及び「確立された国際法規」は国法の一形式として受け入れられるという意味で、一定の法的意味を有すると解されている。すなわち、「日本国が締結した条約」については、これが公布された場合、また、「確立された国際法規」については、一般法と特別法の関係に立つところの特別の国際条約が存在しない限り、国の機関及び国民はこれに拘束されると解されている^{xli}。

^{xlvi} 昭和49年2月20日の衆議院外務委員会における大平外務大臣の答弁

^{xlvii} 佐藤功『憲法〔新版〕(下)』(1995年)有斐閣1287頁

^{xlviii} 同上1288頁及び樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈 日本国憲法(下巻)』(1988年)青林書院1494頁参照

b. 国際法と国内法との関係 (一元論と二元論)

このような国際協調主義を踏まえた上でも、国際法と国内法との関係については、国際法と国内法とが抵触する場合にこの抵触をどのように解決すべきかという問題をめぐり、見解は分かれている。

従来、国際法及び国内法は統一的法秩序を構成するものにとらえる一元論と、両者を全く別個の法秩序に属するものにとらえる二元論とが対立していた。二元論に立つ場合、両者の抵触は生じ得ないが、一元論に立つ場合、両者の抵触が生じるおそれがあり、その解決に当たっては、いずれか一方の他方に対する優位が説かれることになる¹。

国際法のレベルにおいては、国際法と国内法とが抵触する場合、一定の例外の場合を除き、国家は国際法上の義務を免れるために国内法を理由とすることはできないということが、国家の慣行としても、また、学説上も確立されていると考えられているⁱⁱ。

国内法のレベルにおいて国際法がどのような効力を与えるかについては、各国の国内法の定めるところによる。かつては、条約は直接的な国内法上の効力を有しないという二元論的な考え方が有力であり、イギリスは現在もその立場に立つが、国際主義の進展とともに、ヨーロッパ諸国でも徐々に一元論の考え方が支配的となり、第二次世界大戦後は、一定の国際法規に直接的な国内法上の効力を認める憲法規定を設ける国も少なくないとされるⁱⁱⁱ。

98条2項の規定が一元論を前提にするものであるか、あるいは、二元論を前提とするものであるかは説の分かれるところであるが、前者の見解が多数を占めているⁱⁱⁱⁱ。

¹ この点について、長谷部教授は、一元論か二元論かの問題は「国際法と国内法との授権関係に関する分類」のレベルにおいて整理されるものであって、これは、条約の国内法的効力のレベルにおいて、条約がそのまま国内法としての資格を有するという考え方を一元論とし、また、国内法としての変型を必要とするという考え方を二元論とする整理とは、別であると述べている。長谷部恭男『憲法 第2版』(2001年)新世社 438頁

ⁱⁱ 山本『前掲書』注(vii) 87頁。

ⁱⁱⁱ 芦部信喜『憲法学』(1998年)有斐閣 85頁。ただし、運用の実体面では、純粹に一元論的な考え方ではなく、条約が国内法の一部を構成するのは、その条約が国内法によって補完・具体化されなくても、内容的にそのままの形で国内法として実施することのできる自動執行力(self-executing)のあるものに限られるとする。同 87頁

ⁱⁱⁱⁱ 樋口陽一『憲法〔改訂版〕』(1998年)創文社 98頁。この点について、樋口教授は、98条2項は、「二元論を前提としたうえで、本来は国際法の法形式に属する規範を包括的に国際法秩序のなかにくみ入れたものとしても、理解することができ、そのような理解の方が、「むしろ実態に即しているといえる」と述べている。

< 国際法の国内的効力と各国の憲法規定^{liv} >

変形方式 ...国際法に国内的効力を与えるため特別の立法(変形)を要求する方式 例) イギリス		
一般的受容方式 ...各国の憲法が国際法を国内法に一般的に受容し、その国内的効力を認める方式 [一般受容方式をとる国の憲法と条約の関係]		
タイプ	例	備考
場合により憲法より上位の効力を認めるもの	オランダ憲法 91 条 3 項 オーストリア憲法 50 条 3 項	当該条約の承認に憲法改正と同様の手続が必要
憲法より下位であるが、法律より上位の効力を認めるもの	日本国憲法 98 条 2 項* フランス憲法 54・55 条** チュニジア憲法 48 条 パラグアイ憲法 8 条 ギリシャ憲法 28 条	* 明文規定はないが、一般にそう解されている ** 相互主義の留保を有する
法律と同等の効力を認めるもの	アメリカ憲法 6 条 2 節* スイス憲法 113 条* メキシコ憲法 133 条 コンゴ憲法 108 条 韓国憲法 6 条 1 項	* 明文規定はないが、一般にそう解されている

(等位論)

今日では、両説は国家実行に必ずしも適合していないとの理由から、国際法と国内法とを等位の関係に置き、相互間に生ずる「義務の抵触」について調整による解決に委ねるべきとする立場が国際法学者の間では有力となっている。この立場からは、各国は「義務の抵触」を調整すべき法的義務を負うことを前提として、「義務の抵触」をどのような内容のものとして判断し、いずれを適用可能な実定法とするかは、各国の裁判所等の実効に委ねられるとされる^{lv}。

< 国際法と国内法の関係に関する学説^{lvi} >

	根 拠	抵触の有無
二元論	国際法と国内法は、規律対象(前者は国家間関係、後者は国家と国民・国民相互間の関係) 受当根拠(前者は国家間の合意、後者は国家の単独意思) 法の適用(前者には裁判所等の強制制度があり、後者には同様の実効的な制度はないこと) が異なる別個の法秩序である。	国際法は国内法への変形があつて初めて国内的に適用可能となるので、両者は法的に抵触しない。

^{liv} 松井芳郎・佐分晴夫・薬師寺公夫・松田竹男・田中則夫・岡田泉『国際法』(2001年)有斐閣 22頁を参考に作成

^{lv} 山本『前掲書』注(vii) 85頁及び86頁

^{lvi} 佐藤功『前掲書』注(xlviii) 1288頁、樋口・佐藤幸治・中村・浦部法穂『前掲書』注(xlix) 1494頁及び松井・佐分・薬師寺・松田・田中・岡田『前掲書』注(liv)18頁を参考に作成

一元論	<ul style="list-style-type: none"> ・条約の履行義務を果たすために、国内法上、国家機関又は国民の権利義務等に対して必要な規制を加えることを要する場合がある。 ・両者の抵触により条約上の義務を履行し得ないことは国際法の性質・機能に反し、今日の国際社会と国内社会との不可分のな一体の関係において二元論はとり得ない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・両者に抵触生じる。 ・抵触の解決に当たっては、国際法優位説によるか、国内法優位説によるか、見解が分かれる。
等位論	<p>国家実行に即して「義務の抵触」を判断すべきである。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・各国は「義務の抵触」の調整義務あり。 ・調整は各国裁判所等の実行に委ねる。

c. 日本における条約の国内的効力

日本国憲法では、すべての実質的意味の条約に国会の承認が必要とされていること（73条3号）、承認された条約は天皇が自動的に公布することとされていること（7条1号）、10章「最高法規」において条約及び確立された国際法規の遵守義務が謳われていること（98条2項）等から、条約は、原則として特別の変形手続（立法手続）を要せず、公布により直ちに国内法として受容され、国内法的効力を有するとの立場をとっているとされ^{lvii}、実際の取扱いにおいても、自動執行条約は、特別の立法を講ずることなく、そのまま国内法的効力を持つものとされる^{lviii}。

< 明治憲法下における条約の国内的効力 >

明治憲法下においても、条約の国内的効力の議論は存在した。条約の締結権は天皇大権に属し、帝国議会の関与なしに行われた（13条）ことから、条約は直ちに国内法としての効力を生ずるものではなく、別途同じ内容の法律を制定することを要するとの説も主張されたが、支配的な見解では、「条約が有効に成立すれば、国家の意思は既に確定したもので、之と矛盾した国家の意思が同時に有効に存立することは有り得ないことであり、若しその内容が国内法に関するものであれば、条約の成立と共に国内法としても既に確定したものでなければならぬ」（美濃部達吉『逐条憲法精義』276頁）とされ、実際の取扱いにおいても、条約は、天皇により公布されれば、国家機関及び国民を拘束するものとされていた^{lix}。

条約と国内法との関係について、法律との効力関係においては、条約の締結に当たって国会の承認を要すること、たとえ条約が法律に反する場合であっても、承認の時点で条約が法律に反することを認めた上で承認をしたものと解することができること等の理由から、条約が法律に優

lvii 芦部『前掲書』注(lii) 89頁

lviii 樋口・佐藤幸治・中村・浦部『前掲書』注(xlix) 1498頁

lix 同上 1497頁

位すると解することに、ほぼ争いがないとされる^{lx}。

他方、憲法との効力関係においては、学説上、条約が憲法に優位とする条約優位説と、憲法が条約に優位とする憲法優位説とが対立している。学説上は憲法優位説が多数説であり、政府も憲法制定会議以来憲法優位説の立場をとり、判例も条約の違憲審査の可能性を必ずしも否定していない^{lxi}。

< 条約と憲法との効力関係に関する学説 >

条約優位説...条約が憲法に優位する	
(根拠)	憲法前文及び9条が国際協調主義を宣言している。 98条1項で憲法の最高法規性を示す条文の中に条約が挙げられておらず、2項で条約の遵守が定められている。 81条が裁判所の違憲審査権の対象として条約を除外している。
憲法優位説 ^{lxii} ...憲法が条約に優位する	
(根拠)	98条2項で条約遵守義務を定める一方、99条で条約締結権を有する内閣の構成員たる国務大臣及び条約締結に承認を与える国会議員に対し、憲法尊重擁護義務を定める。また、98条2項は、条約が国内法に組み入れられ、国内法上の効力を有することを定めた規定であって、これらの効力の上下関係を定めた規定ではない。 条約には相手国との関係における国際法的効力があり、裁判所が条約を違憲と判断した場合であっても、相手国との関係における国際法的効力を失わしめるものではないことにかんがみ、81条の明文規定から除外したにとどまる。 憲法改正手続より簡易な国会の承認だけで足りる条約の締結に、憲法を改廃する効力を認めることは、国民主権主義に矛盾する。
折衷説...憲法の根本規範は条約に優位するが、それ以外は条約より下位にある	
(根拠)	憲法は、主権、基本的人権規定等のような基本的な部分(根本規範)とそれ以外の部分とに分けることができる。 国際協調主義に立つ場合でも、国家の独立を前提とする限り、その国の憲法の基本的部分は条約に優先すると考えることができる。

^{lx} 佐藤功『前掲書』注(xlviii) 1290頁及び芦部『前掲書』注(lii) 91頁

^{lxi} 芦部 同上 93頁

^{lxii} 憲法優位説に立ちつつ、「確立された国際法規」を成文化した条約、領土又は降伏に関する条約等は憲法に優位すると解すべきとの説もある。佐藤幸治『前掲書』注(xliv) 32頁。この点について、政府は、「確立された国際法規」、降伏文書又は平和条約といった一国の安危に関わる問題に関しては、条約が憲法に優先するとしている(昭34.11.17参・予算委 林内閣法制局長官答弁)。なお、国際人権に関しては、1966年の国際人権規約の締結以降、難民条約、女子差別撤廃条約、子どもの権利条約等が順次締結されてきている状況から、人権保障の分野においては憲法よりも条約が優先されるべきとの主張がある。しかし、このような主張に対しては、これらの一連の国際人権条約は憲法を補充するものと位置付けられるため、憲法と条約との抵触には当たらず、むしろ、現行法律と人権条約との抵触が問題になるとの指摘がなされている。藤井俊夫『憲法と国際社会』(2000年)成文堂 183頁参照

< 条約と憲法との効力関係に関する政府答弁 >

憲法と条約の関係につきましては、これは憲法上の一論点であることは確かでございます。それで、新憲法ができました当時は、多くの学者の中に、憲法よりも条約のほうが効力においてすぐれておるといふ見解がだいぶ出された時期がございましたが、政府当局は、御承知のとおり、憲法というものはやはり国の最高法規であって、条約といえどもこれにまさる効力はないということを終始一貫してとってまいっております。この理由は、詳しく申し上げることもないと思いますが、憲法改正の手續と条約締結の手續を比較してみればきわめて明瞭であろうというふうを考えておるわけでございます。ただ、憲法の制定の基盤となった平和条約というようなものになりますと、これは特別なものでありましょうが、一般に一国と他国とが結ぶ条約、国際法、一般の国際法というのは、これは一国が世界で存立している関係上規律を受けるものでありますので、憲法との間に抵触関係を生ずるものでは元来ないと思っておりますけれども、いまの御指摘の条約もまた、日本とアメリカあるいはその他の外国と締結した条約の効力は憲法にまさるかどうかということになりますと、これは憲法のほうが効力が上であるというふうに解しております。

(昭和 44 年 2 月 22 日 参・予算委 高辻内閣法制局長官)

< 砂川事件上告審判決(最大判昭 34.12.16) >

昭和 32 年 7 月 8 日、日米安保条約に基づく行政協定の実施の一環として駐留米軍が使用する立川飛行場を拡張する目的で東京調達局が測量を実施した際、基地拡張に反対する者が同飛行場周辺に集合して測量反対の氣勢を上げ、そのうち数名の者が境界柵を破壊し、同飛行場に立ち入った。これらの者は、日米安保条約に基づく行政協定に伴う刑事特別法に違反したとして起訴された。

第 1 審の東京地裁は、駐留米軍が憲法 9 条 2 項の「戦力」に該当し違憲である旨判示したが、検察側は、この判決に対して最高裁に跳躍上告を行った。

最高裁は、駐留米軍は「戦力」に該当せず、また、日米安保条約は高度の政治性を有するものであって、「一見極めて明白に違憲無効であると認められない限り」、司法裁判所の審査にはなじまない性質のものであると判示し、原判決を破棄差戻した。

【参 考】国家主権の委譲に係る欧州各国における憲法論議等

(主権の委譲)

EU 加盟国においては、EU としての共通政策を実現するため、国際協調の考え方を更に深化させる形で、立法権限の一部を EU に委譲している。この権限委譲の過程の中で、各加盟国において、憲法論議、憲法改正等がなされてきた。

EU 加盟国の憲法と EU 法との関係については、これまでに、加盟国が EU に国家権限を委譲するに当たり、十分な憲法上の措置が講ぜられているかどうか、EU 法の直接適用及び優位性を許容できる憲法上の措置が講ぜられているかどうか、国内法と EU 法とが矛盾する旨欧

州裁判所により判示された場合、国内の立法機関が新たに立法し、又は無効を確認する権限を有するかどうか、基本条約に基本的人権に関する憲章がないことから、基本的人権に関する EU 法を憲法に照らして判断することができるかどうか等が問題となった^{lxiii}。

イギリス

成文憲法を持たないイギリスでは、主権を国際機関に委譲するという明文の憲法規定は存在しない。1973 年の EC 加盟に先立ち、イギリスは、国内実施法として「1972 年の EC 加盟に関する法律」(以下「72 年法」という。)を制定し、これにより、EC の基本条約が国内法化され、また、EC が制定する規則、指令、決定等の EC 法が国内法的効力を持つこととされた。

72 年法の制定に当たっては、イギリスの「議会主権^{lxiv}」との関係について、大論争がなされた。

「議会主権」原理によれば、「後の議会が前の議会によって拘束されることはない」ため、EC 法と抵触する法律を後の議会が制定した場合の効力が問題となった。また、「議会主権」の下、裁判所は、常に議会制定法に服従することとされているが、72 年法では、イギリスの国内裁判所は、直接効のある EC 法を適用し、欧州司法裁判所の判決及び先例に拘束され、国内法と EC 法とが矛盾するときは、後者が優位し、国内法は EC 法に従って解釈されると定められた。このような問題について、政府は、後の議会が制定する法律は EC 脱退も含めすべての EC 法に優位するため、「議会主権」の原理は何らの変更も受けないと主張した。

しかし、1990 年のファクトルタメ事件において、最高裁に当たる貴族院が、議会が明文で 72 年法を覆さない限り、加盟後の法律に 72 年法の趣旨が挿入されるものと推定されると判示したことにより、実質的に、「EC 法の優位性」が受け入れられることとなった^{lxv}。

フランス

【EU 関連規定の創設】 マーストリヒト条約の規定のうち、欧州統一通貨制度、共通ビザ政策、加盟国内に居住する他の EU 構成国市民の地方選挙権の付与等について、憲法との適合性が問題となった。憲法院は、欧州統一通貨制度、共通ビザ政策は憲法に抵触し、同条約の批准のためには憲法改正が必要であ

^{lxiii} 山根裕子『新版 EU/EC 法』(1995 年)有信堂高文社 114 頁

^{lxiv} 議会がいかなる法をも制定し、又は改廃する権能を持ち、また、議会の立法を無効とし、又は排除する権能を持ついかなる個人も団体も存在しないことを意味する。

^{lxv} 中村民雄『イギリス憲法と EC 法』(1994 年)東京大学出版会 20 頁以下及び『衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団報告書』(2003 年)35 頁から 42 頁まで参照

ると判示した。これを受けて、議会で憲法改正審議が行われ、改正の結果、14章（現15章）「欧州共同体及び欧州連合」が新設され、EU市民の市町村選挙権・被選挙権や主権委譲に関する規定が設けられた。その後、同条約批准の賛否を問うための人民投票が行われ、賛成51.05%、反対48.95%の僅差で、批准が支持された^{lxvi}。

【EC法の優位性】フランス憲法55条では、条約と法律との間に抵触がある場合、条約が優先する旨が規定されている。行政裁判所を除く裁判所は、1970年代から、この規定に基づき、「EC法の優位性」を認めていたが、最高行政裁判所であるコンセイユ・デタは、「後法優先の原則」に基づき、条約の批准後に制定された法律について法律を優先適用するとしてきた。しかし、1989年のNicolo事件において、従来判例を変更し、条約の批准後に制定された法律についても、条約が優先適用されるとした^{lxvii}。

ドイツ

1992年、マーストリヒト条約の批准に伴い基本法の大規模な改正が行われ、23条に民主主義、法治主義、補完性原則等のEUに係る諸原則が規定され、また、24条1項aに連邦政府及び州政府とEUとの関係が明確化された。

この改正について、EU加盟によってドイツの国家性が否定されること、連邦議会が重要な政治的決定ができなくなることを理由として、憲法異議が連邦憲法裁判所に提起されたが、判決（1993.10.12）においては、連邦議会の決定がEUの意思決定に影響を及ぼし得ること等を理由として、マーストリヒト条約は合憲であるとの判断が示された。また、同判決では、連邦憲法裁判所において欧州司法裁判所の判決が基本法に違反しているかどうかを審査できるかという問題について、原則として、欧州司法裁判所の判断が尊重されるが、基本権の保護水準が欧州司法裁判所によって確保されない場合は、連邦憲法裁判所が審査を行うことができるとの判断が示された^{lxviii}。

【参考】連邦軍のNATO域外派兵^{lxix}

24条2項の「相互集団安全保障制度」がNATO等の集団的自衛権を前提とする軍事同盟も含むかという問題について、連邦憲法裁判所は、「NATO域外への連邦軍派兵事件判決」（1994.7.12）において、「集団的自衛権による同盟も、それらが厳密に平和維持を義務付けられている場合には、その限りにおいて、同項の意味での相互集団安全保障制度である」として、NATOもこれに当たると判示した。

lxvi 山根『前掲書』注(lxiii)115頁参照

lxvii 同上116頁参照

lxviii 『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』（2001年）26頁参照

lxix 同上21頁参照

この事件は、1993年に、与党CDU（キリスト教民主同盟）が、NATO域外であるボスニアへの連邦軍の派兵を基本法を改正せずに決定をしたのに対し、連立与党であるFDP（自由民主党）及び野党SPD（社会民主党）が、決定は基本法違反であるとして、連邦憲法裁判所に提訴したものである。裁判において、FDP及びSPDは、87a条2項では国防以外の軍隊の出動は基本法が明文で認める場合に限るとしていることを根拠に、基本法に明文規定のない国連協力としてのNATO域外派兵は同項に違反すると主張した。これに対し、政府及びCDUは、24条2項が平和を維持するために相互集団安全保障制度に加入することを認めており、国連協力としての派兵はこれに含まれ、また、NATO域外でのPKOは、NATOが当初予定した任務ではないが、このような活動もNATOの正規の任務と認められると主張した。判決は、政府及びCDUの主張をほぼ全面的に取り入れ、訴えを退けた。ただし、派兵に際しては、事前に、連邦議会の個別の同意が必要であると判示した。

オランダ

ECSC加盟時の1953年及び1956年に憲法改正を行い、主権委譲の規定を新たに設けた。また、1983年にも、同様の改正を行い、主権委譲とEU法の直接適用及び優位性の問題を解決した^{lxx}。

デンマーク

デンマークは、1973年のEC加盟後、EU協力を表明しているものの、国民の間において国家主権の喪失及び外国人の国内への流入に伴う福祉水準の低下に対する危惧感があることや官僚主導の欧州統合推進論議に対する根強い懸念があることから、欧州統合の深化及び拡大については、一定の距離を置いた立場をとっている。実際、1992年6月のマーストリヒト条約の批准に係る国民投票及びユーロ参加の是非を問う国民投票においては、国論が二分し、結局、否決された^{lxxi}。

<デンマークとEUとの関係略年表>

年 月	事 実
1973年	ECに加盟
1992年6月	国民投票でマーストリヒト条約批准を否決（賛成49%、反対51%）
同年12月	デンマークに関する特別措置（共通通貨、防衛協力、司法・内務協力及びEU市民権の留保）をEU諸国との間で合意
1993年5月	再国民投票でマーストリヒト条約批准を承認（賛成57%、反対43%）
1998年5月	国民投票でアムステルダム条約批准を承認（賛成55%、反対45%）
2000年9月	国民投票でユーロ参加を否決（賛成47%、反対53%）

^{lxx} 山根『前掲書』注(lxiii) 114頁参照

^{lxxi} 『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』（2001年）273頁参照

アイルランド

アイルランドでは、EU との関係において、国民投票による憲法改正が行われてきた。1972 年の EC 加盟時において、国会の立法権限及び裁判の終局性を定める憲法上の各条項との関係が問題となった。この問題について、これらの条項を改正せずに EU・EC 法が無効にされることはないとする新たな条項を設ける改正がなされた。その後、単一欧州議定書及びマーストリヒト条約の批准に関して、国民投票による憲法の改正がなされたが、2001 年 6 月、ニース条約の批准が国民投票で否決された^{lxxii}。

<アイルランドにおける EU 関連の国民投票の結果>

年 月	事 実
1972 年 5 月	EC 加盟を承認（賛成 83.1%、反対 16.9%）
1987 年 5 月	単一欧州議定書の批准を承認（賛成 69.9%、反対 30.1%）
1992 年 6 月	マーストリヒト条約の批准を承認（賛成 69.1%、反対 30.9%）
2001 年 6 月	ニース条約の批准を否決（賛成 46.2%、反対 53.8%）

[参考] 国家主権の委譲に係る欧州各国の憲法規定 (EU 加盟国以外も含む)^{lxxiii}

イタリア共和国憲法

〔戦争の制限及び国際平和の促進〕

第 11 条 イタリアは他の人民の自由を侵害する手段および国際紛争を解決する方法としての戦争を否認する。イタリアは、他国と等しい条件の下で、各国の間に平和と正義を確保する制度に必要な主権の制限に同意する。イタリアは、この目的を目指す国際組織を推進し、助成する。

オランダ王国憲法

〔条約の承認〕

第 91 条（略）

2（略）

3 憲法に抵触する条約の規定を議会で承認するに当たっては、少なくとも投票総数の 3 分の 2 の賛同を要する。

〔国際機関への権限委譲〕

第 92 条 立法権、行政権及び司法権は、必要と認める場合、前条第 3 項の規定に従い、条約の定める国際機関に委譲することができる。

〔条約等と国内法令との関係〕

第 94 条 オランダ王国内で効力を有する法令規則は、すべての者を拘束する条約の規定又は国際機関の決議に抵触する場合、適用されない。

^{lxxii} 山根『前掲書』注(lxxiii) 115 頁参照

^{lxxiii} 各国憲法の条文については、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第 2 版〕』（1998 年）有信堂高文社に掲載されている条文を抜粋した。

スウェーデン統治法典

第 10 章 外交

〔国際組織への委譲〕

第 5 条 国会は、欧州連合がこの統治法典及び欧州人権条約に規定されている保護に相当する権利及び自由を規定している限り、欧州連合に議決権を委譲することができる。国会は、出席し、投票した議員の 4 分の 3 以上の多数に基づき議決により、その委任を与える。国会は、その議決を、基本法採択のための規定に従って行うこともできる。

2 その他のすべての場合において、この統治法典に直接基づく決定権で、規則の制定、国の財産の使用、国際条約又は国際的義務の締結又は廃棄のための決定権を、一定の限度で、スウェーデンが加盟しており、又は加盟する予定である平和的国際協力のための国際組織又は国際司法裁判所に委譲することができる。基本法、国会法又は国会の選挙に関する法律の制定、改正若しくは廃止又は第 2 章に規定する権利及び自由の制限に関する議決を行う権限は、委譲することができない。その委譲に関するすべての議決には、基本法の制定に関する規定が適用される。この規定に基づく議決を行う時間的余裕がない場合には、国会は、出席し、投票した議員の 6 分の 5 以上で、かつ、国会の法定議員の 4 分の 3 以上の多数で、委譲を承認することができる。

3 国際条約がスウェーデン法としての効力を有すると規定されている場合において、国会は、前項の規定に従った議決により、王国を拘束する条約が将来改正された場合も、王国に適用される旨を規定することができる。その議決は、将来の一定限度の改正のみに関するものでなければならない。

4 この統治法典に直接基づかない司法的及び行政的機能は、第 1 項に規定されている場合以外の場合、他の国、国際組織、外国又は国際的な機関又は団体に、国会の議決により委譲することができる。国会は、特定の場合には、その機能の委任を決定する権限を、政府又はその他の公の機関に委任することができる。当該機能が、公権力の行使に関する場合には、国会の議決は、出席し、投票した議員の 4 分の 3 以上の多数によりなされなければならない。この機能の委任に関する議決は、基本法の制定に関する規定に従って行うこともできる。

スペイン憲法

〔国際機関への権限移譲〕

第 93 条 憲法に由来する権限を、国際組織又は国際機関に移譲する条約の締結は、組織法により、これを承認する。これらの条約及び権限を付与した国際組織又は超国家的組織による決議の履行は、場合により、国会又は内閣がこれを保持しなければならない。

デンマーク王国憲法

〔国際機関への権限の委任〕

第 20 条 この憲法によって王国の諸機関に授けられた権限は、制定法の定める限度において、国際法の支配及び協力の促進のため、他国との相互協定によって設立された国際機関に委任することができる。

2 前項に関する法律案を可決するには、国会議員の 6 分の 5 の多数を必要とする。通常法律案の可決に必要な多数は得られるが、右の多数が得られず、しかも政府がそれを撤回しない場合、その法律案は、第 42 条に定める人民投票に関する規定に従って、承認又は否認のため、選挙人にこれを付託しなければならない。

ドイツ連邦共和国基本法

〔ヨーロッパ連合〕

第 23 条 ドイツ連邦共和国は、統一ヨーロッパを実現するために、民主主義的、法治国家的、社会的、連邦制的原則及び補充性の原則に従う義務を負い、この基本法と本質的に同様の基本権保護を保障するヨーロッパ連合の発展に協力する。連邦は、そのため、連邦参議院の同意を必要とする法律によって、主権的権利を委譲することができる。(以下略)

〔国際機関〕

第 24 条 連邦は、法律によって主権的権利を国際機関に委譲することができる。

1a 州が国家的権限の行使及び国家的任務の遂行の権限を有するときには、州は連邦政府の同意を得て、国境近隣関係の制度に関する主権的権利を委譲することができる。

2 連邦は、平和を維持するために、相互集団安全保障制度に加入することができる。その場合、連邦は、ヨーロッパ及び世界諸国民間に平和的で永続的な秩序をもたらし、かつ、確保するような主権的権利の制限に同意する。

3 国際紛争を規律するために、連邦は、一般的、包括的、義務的国際仲裁裁判に関する協定に加入する。

フランス第 5 共和国憲法

〔条約・協定の効力〕

第 55 条 適法に批准され又は承認された条約又は協定は、他方当事国による各条約又は各協定の施行を留保条件として、公示後直ちに、法律に優先する権威を持つ。

第 15 章 欧州共同体及び欧州連合（抄）

〔欧州共同体・欧州連合への加盟〕

第 88 条の 1 共和国は、欧州共同体及び欧州連合に加盟する。欧州共同体及び欧州連合は、それらを創設した諸条約に従い、一定の権限を共同して行使することを自由に選択した諸国によって構成される。

〔権限の委譲〕

第 88 条の 2 相互主義の留保のもとに、かつ、1992 年 2 月 7 日に署名された欧州連合条約に定められた諸方式に従って、フランスは、欧州経済・通貨連合の確立に必要な権限を移譲することに同意する。

2 相互主義の留保のもとに、かつ、1997 年 10 月 2 日に署名された欧州連合条約に由来する文書のもとで、欧州共同体を創設する条約に定められた諸方式に従って、人の自由な往来とそれに関連する領域についての諸規則の決定に必要な権限の移譲に同意することができる。

ベルギー国憲法

〔主権の制限〕

第 34 条 特定の権力行使は、条約又は法律をもって、国際公法の機関に授權されることができる。

ポーランド共和国憲法

〔国際組織等への権限委譲〕

第 90 条 ポーランド共和国は、条約に基づいて、若干の事項につき国家権力機関の権限を国際組織又は国際機関に委譲することができる。

- 2 前項の条約の批准に対して同意を表明する法律は、国会により法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで3分の2の多数の票によって、かつ、上院により法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで3分の2の多数の票によって議決される。
- 3 このような条約の批准に対する同意の表明は、第125条の規定に従い、全国レフェンダムにおいてこれを議決することができる。
- 4 批准に対する同意を表明する手続の選択についての決議は、国会が、法定議員総数の少なくとも半数の出席のもとで絶対多数の票によってこれを採択する。

ロシア連邦憲法

〔国家間連合への参加と権限の委譲〕

第79条 ロシア連邦は、国際条約に従って、人ならびに市民の権利と自由を制限せず、ロシア連邦の立憲制の原理に反しない場合に、国家間の連合に参加し、それに対して自らの権限の一部を委譲することができる。

（「EU 憲法」制定に係る議論の推移）

EU の拡大及び深化の動きを踏まえた上で、2002年2月、EU の組織、制度等に係る将来像を多角的に検討するため、ジスカール・デスタン元仏大統領を議長とする「欧州将来像協議会」が発足した。2004年に予定されている政府間会合では、同協議会での議論に基づき、EU と加盟国との権限分配、基本条約の簡素化、各加盟国議会の役割等について、議論がなされることとされている。



現在、同協議会においては、EU のすべての所掌事項に係る基本方針を示す「EU 憲法」の制定に関する議論がなされており、2002年10月に、「EU 憲法」の骨子案が発表された。2003年6月には最終案が示され、その後の政府間会合において結論がまとめられることとなっている。もっとも、EU 統合を一層促進し、国民国家で構成する連邦体として発展すべきとするフランス、ドイツ等の立場と、国家主権を維持しつつ統合を深化させるべきとするイギリス等の立場とでは、国家主権の問題とEU の将来像をめぐり、若干の認識のずれがあるとも言われている^{lxxiv}。

^{lxxiv} 読売新聞朝刊（2002年3月1日）参照

また、同協議会においては、欧州理事会における意思決定は全会一致が原則とされているため、現行の15カ国体制では十分な政治的指導力を発揮できなくなっていること、外交政策の一元化を図るべきであること等の理由から、欧州理事会における現行の輪番制の議長制度を改め、強力な権限を有する「プレジデント」制の採用や、「EU外相」制の導入を図るべきであるとの主張がフランスを中心になされている。もっとも、この問題についても、EUの一般的利益を代表する機関である欧州委員会の権限を強化すべきであるとの意見や、大国主導に対する中小国からの反発がある。

□ 平和主義

憲法では、前文において平和主義の考え方^{lxxv}が謳われているとともに、9条においてこれが具体化されていると考えられている。

国際機関への日本の関与と平和主義との関係では、国連軍、多国籍軍、PKO等の国際の平和及び安全の維持を目的とした国連を中心とする諸活動に対し、自衛隊を派遣することが憲法上可能かという問題が、最大の争点となっている。

日本国憲法

第9条 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

a. 国際機関への関与をめぐる平和主義に関する学説

憲章上の国連軍、多国籍軍、PKO（特にPKF）等に対し、9条2項の「戦力」の解釈から違憲の疑いのある自衛隊が9条の改正を経ないまま参加することは、国連協力又は国際貢献という目的であったとしても、法的に極めて難しいという見解^{lxxvi}が、学説の多数を占めていると考えられている。直接に戦闘又は武力行使を目的とするものではなく、また、軍事的に紛争当事国の一方に加担するものでもないPKOについては、その活動が武力行使に至らない限り、自衛隊がこれに参加することは、9条に違反するとは解されないとする見解がある^{lxxvii}。

^{lxxv} 前文に掲げる平和主義の意義については、『前掲書』注(xliii)13頁参照

^{lxxvi} 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 第3版』（2002年）岩波書店 65頁

^{lxxvii} 佐藤功『前掲書』注(xlviii) 153頁

< 9 条に関する学説 >

1 項の解釈	2 項前段の解釈	9 条全体の解釈
「国際紛争を解決する手段として」の戦争の放棄とは？	「前項の目的を達するため」の戦力の不保持とは？	
(X) 侵略と自衛戦争とは区別不可能であり、一切の戦争を放棄したもの。	() 「前項の目的」とは 1 項全体を指し、それを実質的に担保するため、2 項で一切の「戦力」の不保持を規定している。	(X -) 一切の戦争の放棄と一切の戦力の不保持を規定したもの。
(Y) 国際法上の用例にならば、侵略戦争のみを放棄したもので、自衛戦争まで放棄したものではない。		(Y -) <u>通説</u> 1 項で自衛戦争は放棄されないが、2 項で戦力不保持を規定しているので、自衛のための「戦力」も持てない。
	() 「前項の目的」とは侵略戦争の放棄を指し、自衛戦争のための戦力は保持できる。	(Y -) 自衛戦争を行うことも、そのための「戦力」を持つこともできる。

このような通説的見解に対しては、国連の権威の下に行われる武力行動は、個々の国家の「国権の発動」ではなく、国際規模の「警察行動」としての性質を有するものであり、したがって、これへの日本の参加と憲法上の制約とは無関係であるとする見解^{lxxviii} が、特に、湾岸戦争以降、主張されるようになってきている^{lxxix}。

なお、将来、世界各国が完全軍縮を行った後において組織される「国連軍」については、超国家的性格を有するものであること、9 条の理念が世界のすべての国家に普遍化することを前提としたものであること等の理由から、この「国連軍」に日本が参加することは、むしろ、同条の理念に合致するものであり、これを違憲とする理由はないとする見解がある^{lxxx}。

^{lxxviii} 例えば、大沼保昭「平和憲法」と集団安全保障(二)、『国際法外交雑誌』92 巻 2 号(1993 年)63 頁、「国際社会における日本の役割に関する特別調査会中間報告」(自民党・小沢一郎会長)及び小沢一郎(自由党党首)「日本国憲法改正試案」『文芸春秋』(1999 年 9 月号)100 頁参照

^{lxxix} 「国権の発動たる戦争」の意味について、通説では、次のように解されている。すなわち、「戦争」とは、伝統的な意味で、国際法上、国の主権の発動として認められてきた戦争意思の明示又は黙示の表明を要件とする兵力による国家間の闘争をいい、形式的意味の戦争と称され、「国権の発動たる」という形容詞は、戦争が伝統的に主権国家に固有の権利として観念されてきたことを踏まえた表現であって、戦争を「国権の発動たる戦争」とそれ以外とに区別し、前者に限定する意味を持つものではないと解されている。樋口・佐藤幸治・中村・浦部『前掲書』注(xlix) 165 頁、芦部信喜監修 野中俊彦・戸松秀典・江橋崇・高橋和之・高見勝利・浦部法穂編集『注釈憲法(1)』(2000 年)有斐閣 398 頁及び佐藤功『前掲書』注(xlviii) 111 頁参照

^{lxxx} 佐藤功 同上 155 頁

b. **国際機関への関与をめぐる平和主義に関する政府見解
(国連加盟の際の議論)**

国連への加盟を申請するに当たり、政府は、国連加盟により国連憲章 7 章に定める軍事的強制措置に参加する義務を負うことになるため、9 条との関係で留保を表明する必要があると考え、加盟申請書に「日本政府は国連憲章に含まれる義務を受諾し、日本のディスポーザルにある一切の手段をもってその義務を遵守する」と記載した^{lxxxix}。

この点については、現在では、国連憲章 43 条において、加盟国の軍事的強制措置への参加の方法について「兵力、援助及び便益」の提供を定めており、加盟国が常に「兵力」の提供義務を負うものではなく、「援助及び便益」の提供でも足りること、提供義務の具体的内容は、安全保障理事会と加盟国との間の「特別協定」により定められるものであること等の理由から、国連への加盟が直ちに加盟国の「兵力」提供を義務付けるものではなく、したがって、国連憲章上の義務が直ちに自衛隊の軍事的協力の義務を意味するものではないとする解釈が広く認められている^{lxxxix}。

(安全保障理事会常任理事国入りに関する議論)

日本は、これまで 8 回にわたる安保理非常任理事国としての活動実績があること、より一層の継続的かつ積極的な協力を行うことができること等の観点から、常任理事国入りを主張してきている。常任理事国入りすることにより、新たな義務や負担が生じるのではないかとの疑問に対しては、常任理事国とその他の加盟国との間で法的義務に違いはないとの立場をとっている^{lxxxix}。

この点については、1947 年の国連の軍事参謀委員会が作成した報告によれば、「加盟国は軍隊の提供のために自国軍を増強することを求められず、常任理事国以外の加盟国による寄与は軍事力によることを要さない」と記載されていることから、常任理事国は軍事力による寄与を求められているとする説もある^{lxxxix}。

^{lxxxix} 昭和 27 年 6 月 16 日付国連事務総長宛の国連加盟申請書

^{lxxxix} 芦部信喜監修 野中俊彦・戸松秀典・江橋崇・高橋和之・高見勝利・浦部法穂編集『注釈憲法(1)』(2000 年)有斐閣 443 頁及び佐藤功『前掲書』注(xlviii) 151 頁参照

^{lxxxix} 外務省ホームページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/q_a/topic_4.html) 参照

^{lxxxix} 松井芳郎『国際法から世界を見る：市民のための国際法入門』(2001 年)東信堂 202 頁参照

（集団安全保障への参加）

（平成6年6月13日 参・予算委 大出内閣法制局長官答弁）

集団的安全保障とは、国際法上武力の行使を一般的に禁止する一方、紛争を平和的に解決すべきことを定め、これに反して平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為が発生したような場合に、国際社会が一致協力してこのような行為を行った者に対して適切な措置をとることにより平和を回復しようとする概念であり、国連憲章にはそのための具体的な措置が定められております。

ところで、憲法には集団的安全保障へ参加すべきである旨の規定は直接明示されていないところであります。ただ、憲法前文には、憲法の基本原則の一つである平和主義、国際協調主義の理念がうたわれており、このような平和主義、国際協調主義の理念は、国際紛争を平和的手段により解決することを基本とする国連憲章と相通ずるものがあると考えられます。

我が国は、憲法の平和主義、国際協調主義の理念を踏まえて国連に加盟し、国連憲章には集団的安全保障の枠組みが定められていることは御承知のとおりであります。

したがって、我が国としては最高法規である憲法に反しない範囲内で憲法第98条第2項に従い国連憲章上の責務を果たしていくこととなりますが、もとより集団的安全保障に係る措置のうち憲法第9条によって禁じられている武力の行使または武力による威嚇に当たる行為については、我が国としてこれを行うことが許されないのは当然のことです。

（国連軍への参加）

（平成2年10月19日 衆・予算委 工藤内閣法制局長官答弁）

国連憲章に基づきます、いわゆる正規のと俗称言われておりますが、そういう国連軍へ我が国がどのように関与するか、その仕方あるいは参加の態様といったものにつきましては、現在まだ研究中でございます、結果を明確に申し上げるわけにはまだ参っておりません、かような段階でございます。

ただ、そこで考えます思考過程と申しますか、研究過程と申しますか、そういうふうなものを申し上げますとこういうことになるかと思えます。…（中略）…。こういった憲法の9条の解釈といえますか適用といえますか、そういうものの積み重ねがございまして、そういうのから推論してまいりますと、その任務が我が国を防衛するものとは言えない、

そこまでは言い切れない国連憲章上の国連軍、こういうものに自衛隊を参加させることにつきましては憲法上問題が残るのではなからうか。

ただ一方、他方におきまして国連憲章の方を考えますと、国連憲章の7章に基づく国連軍というのはいまだ設置されたことはないわけでございます。それから、その設置につきましては、たしか国連憲章の43条だったと思いますが、そこにおきまして特別協定を結ぶというふうなことも規定されてございます。この特別協定がいかなる内容になるか、まだ判然としないということでございます。

それからさらに、国連憲章43条で挙げております兵力、援助、便宜の供与でございましょうか、そういった三つのものにつきましても、そういうのをどういうふうに組み合わせて行かうか、それ全部を行う義務は必ずしもないとも解されております。さらにもっと申し上げれば、国際情勢が今急速に変化しつつあります。

こういうふうな諸点を考えてまいりますと、現段階でそれを明確に申し上げるわけにはなかなかまいらない、これが今研究中と申し上げた趣旨でございます。将来国連軍の編成が現実の問題になりますときに、そういう意味で以上申し上げたようなことを総合勘案いたしまして判断していくことになるろう、かように考えております。

(多国籍軍への参加)

(平成10年12月7日 衆・予算委 大森内閣法制局長官答弁)

お尋ねは、多国籍軍というのは、多分湾岸危機の際に結集されました湾岸多国籍軍というものを念頭に置いたお尋ねだろうと思いますが、それに即してお答え申し上げますと、あのときの多国籍軍と申しますのは、武力行使をそもそも目的とするものであった。したがって、その武力行使を目的としていわゆる多国籍軍の一員として参加するということは憲法上できないということは、従前も答えているところでございます。

ただ、他方、参加に至らない協力、多国籍軍に対する協力につきましては、そのすべてが許されないわけではなく、当該多国籍軍の武力行使と一体となるようなものは憲法上許されませんが、当該多国籍軍の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許されるということになるろうかと思えます。

(PKOへの参加)

PKOへの参加、「海外派兵」と「海外派遣」との関係等

(昭和55年10月28日 稲葉誠一衆議院議員の質問に対する政府答弁書)

— いわゆる「国連軍」は、個々の事例によりその目的・任務が異な

るので、それへの参加の可否を一律に論ずることはできないが、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている。これに対し、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないわけではないが、現行自衛隊法上は自衛隊にそのような任務を与えていないので、これに参加することは許されないと考えている。

我が国としては、国連の「平和維持活動」が国連の第一義的目的である国際の平和と安全の維持に重要な役割を果たしていると認識している。このような観点から、国連の「平和維持活動」に対し、従来から実施している財政面における協力に加え、現行法令下で可能な要員の派遣、資機材の供与による協力を検討して行きたいと考えている。

一（略）

一 従来、「いわゆる海外派兵とは、一般的にいえば、武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣することである」と定義づけて説明されているが、このような海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。したがって、このような海外派兵について将来の想定はない。

これに対し、いわゆる海外派遣については、従来これを定義づけたことはないが、武力行使の目的を持たないで部隊を他国へ派遣することは、憲法上許されないわけではないと考えている。しかしながら、法律上、自衛隊の任務、権限として規定されていないものについては、その部隊を他国へ派遣することはできないと考えている。このような自衛隊の他国への派遣については、将来どうするかという具体的な構想はもっていない。

「国連軍」への「参加」と「協力」

(平成2年10月26日 衆・PKO 特委 中山外務大臣答弁)

1. いわゆる『国連軍』に対する関与のあり方としては、『参加』と『協力』とが考えられる。
2. 昭和55年10月28日付政府答弁書にいう『参加』とは、当該『国連軍』の司令官の指揮下に入り、その一員として行動することを意味し、平和協力隊が当該『国連軍』に参加することは、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊が当該『国連軍』に参加する場合と同様、自衛のための必要最小限度の範囲を超えるも

のであって、憲法上許されないと考えている。

3. これに対し、『協力』とは、『国連軍』に対する右の『参加』を含む広い意味での関与形態を表すものであり、当該『国連軍』の組織の外にあって行う『参加』に至らない各種の支援をも含むと解される。
4. 右の『参加』に至らない『協力』については、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴うものであっても、それがすべて許されないわけではなく、当該『国連軍』の武力行使と一体となるようなものは憲法上許されないが、当該『国連軍』の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許されると解される。

武力の行使と武器使用との関係

(平成3年9月27日 衆・PKO 特委理事会提出)

- 1 一般に、憲法第9条第1項の「武力の行使」とは、我が国の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為をいい、法案(注:国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律案)第24条の「武器の使用」とは、火器、火薬類、刀剣類その他直接人を殺傷し、又は武力闘争の手段として物を破壊することを目的とする機械、器具、装置をその物の本来の用法に従って用いることをいうと解される。
- 2 憲法第9条第1項の「武力の行使」は、「武器の使用」を含む実力の行使に係る概念であるが、「武器の使用」がすべて同項の禁止する「武力の行使」に当たるとはいえない。例えば、自己又は自己とともに現場に所在する我が国要員の生命又は身体を防衛することは、いわば自己保存のための自然権的権利というべきものであるから、そのために必要な最小限の「武器の使用」は、憲法第9条第1項で禁止された「武力の行使」には当たらない。

(平成11年4月23日 衆・防衛指針特委理事会提出)

自衛隊法第95条に規定する武器の使用も憲法第9条第1項の禁止する「武力の行使」に該当しないものの例である。

すなわち、自衛隊法第95条は、自衛隊の武器等という我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊、奪取しようとする行為から当該武器等を防護するために認められているものであり、その行使の要件は、従来から以下のように解されている。

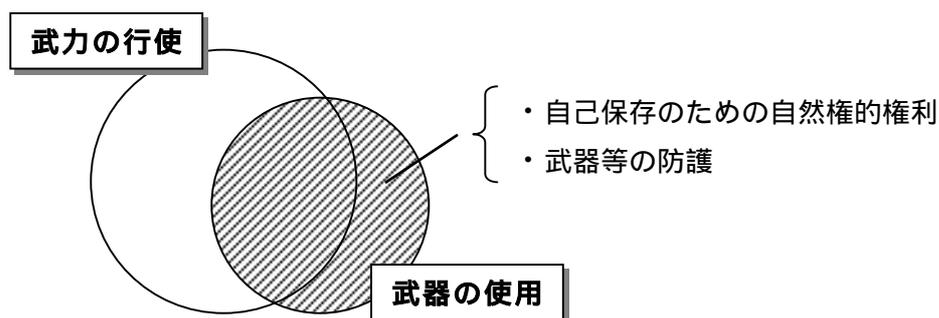
- (1) 武器を使用できるのは、職務上武器等の警護に当たる自衛官等に限られていること。
- (2) 武器等の待避によってもその防護が不可能である場合等、他に手段のないやむを得ない場合でなければ武器を使用できないこと。

- (3) 武器の使用は、いわゆる警察比例の原則に基づき、事態に応じて合理的に必要と判断される限度に限られること。
- (4) 防護対象の武器等が破壊された場合や、相手方が襲撃を中止し、又は逃走した場合には、武器の使用ができなくなること。
- (5) 正当防衛又は緊急避難の要件を満たす場合でなければ人に危害を加えてはならないこと。

自衛隊法第 95 条に基づく武器の使用は、以上のような性格を持つものであり、あくまで現場にある防護対象を防護するための受動的な武器使用である。

このような武器の使用は、自衛隊の武器等という我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊、奪取しようとする行為からこれらを防護するための極めて受動的かつ限定的な必要最小限の行為であり、それが我が国領域外で行われたとしても、憲法第 9 条第 1 項で禁止された「武力の行使」には当たらない。

< 武力行使と武器使用との関係図 >



5 原則と武力行使との一体化

(平成 3 年 9 月 25 日 衆・PKO 特委 工藤内閣法制局長官答弁)

我が国の自衛隊が今回の法案に基づきまして国連がその平和維持活動として編成した平和維持隊などの組織に参加する場合に、まず第一に武器の使用、これは我が国要員等の生命、身体の防衛のために必要な最小限のものに限られる、これが第一でございます。

それから第二に、紛争当事者間の停戦合意、これが国際平和維持活動の前提でございますが、そういう紛争当事者間の停戦合意が破れるということなどで我が国が平和維持隊などの組織に参加して活動する、こういう前提が崩れました場合、短期間にこのような前提が回復しない、このような場合には我が国から参加した部隊の派遣を終了させる、こういった前提を設けて参加することといたしております。

したがいまして、仮に全体としての平和維持隊などの組織が武力行使に当たるようなことがあるといたしましても、我が国としてはみずからまず武力の行使はしない、それから、当該平和維持隊などの組織といわゆるそこが行います武力行使と一体化するようなことはない、こういうことをごいまして、その点が確保されておりますので、我が国が武力行使をするというような評価を受けることはない。したがって、憲法に申します平和主義、憲法前文で書かれ、あるいは憲法9条で武力の行使を禁止している、そういう点につきまして憲法に反するようなことはない、かように考えております。

また、先ほどのお尋ねの中で、過去の政府見解に反するのではないか、あるいはそういう懸念が聞こえてくる、こういう御質問でございましたけれども、それにつきましても、その目的、任務に武力行使を伴うような平和維持軍、当時は平和維持軍と呼んでおりましたが、そういうものにつきましても、これにつきましても、従来は、今申し上げましたような二つの前提、こういうものを設けることなく一般論として申し上げてまいりましたけれども、今のような前提を設けてこれで参加する場合には憲法に違反するようなものではない、したがって当然従来の見解をその意味でも変更するものではない、整合性はとれたもの、かように考えております。

いわゆる B タイプの武器使用

(平成13年10月15日 衆・テロ特委 津野内閣法制局長官答弁)

お尋ねの武器使用の国際基準でございますけれども、これは、いろいろ明確な、どういうものを御指摘になっているのか必ずしもわかりませんけれども、一般に、国連の平和維持隊におきましては、要員の生命等の防護のための武器使用と、それから、任務の遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するための武器使用とが認められているわけでありまして。

それで、他方、本法案とかあるいは国連平和協力法に基づきます我が国の自衛官の武器使用は、これは従来からしばしば申し述べておりますが、いわば自己保存のための自然権的権利として、自己の生命、身体を防護するために必要やむを得ない場合に限られておる。これは憲法9条が禁止する武力行使に至ることを避けるためにほかならないわけでありまして、御指摘の国連の平和維持隊に許されております武器使用のすべて、特にいわゆる B タイプの、これは任務遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するための武器使用であります。それを我が国自衛官に認めることは、憲法9条との関係で問題があるという考え方でございます。

（武力行使との一体化）

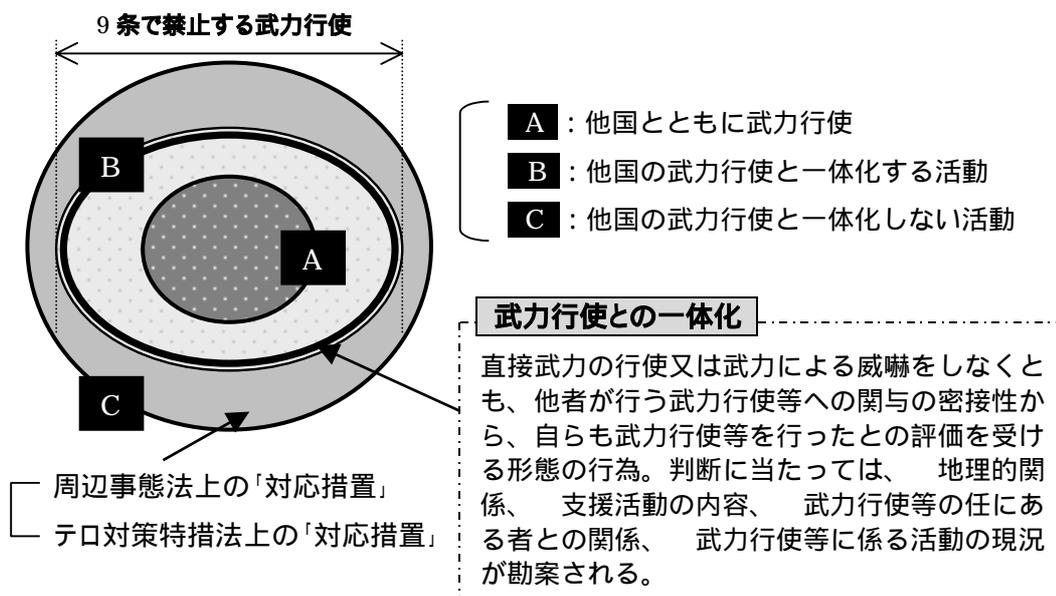
（平成9年2月13日 衆・予算委 大森法制局長官答弁）

例としてはよく、輸送とか医療とかあるいは補給協力ということが挙げられるわけですが、それ自体は直接武力の行使を行わない活動について、それが憲法9条との関係で許されない行為に当たるかどうかということにつきましては、他国による武力の行使、あるいは憲法上の評価としては武力による威嚇でも同じでございますが、武力の行使等と一体となるような行動としてこれを行うかどうかということにより判断すべきであるということをお答えしているわけでありまして、

このような、いわゆる一体化の理論と申しますのは、仮に、みずからは直接武力の行使をしていないとしても、他の者が行う武力の行使への関与の密接性等から、我が国も武力の行使をしているとの評価を受ける場合を対象とするものでありまして、いわば法的評価に伴う当然の事理を述べるものでございます。

そして問題は、他国による武力の行使と一体となす行為であるかどうか、その判断につきましては大体四つぐらいの考慮事情を述べてきているわけございまして、委員重々御承知と思っておりますが、要するに、戦闘活動が行われている、または行われようとしている地点と当該行動がなされる場所との地理的關係、当該行動等の具体的内容、他国の武力の行使の任に当たる者との關係の密接性、協力しようとする相手の活動の現況等の諸般の事情を総合的に勘案して、個々の判断されるべきものである、そういう見解をとっております。

< 政府の「武力行使との一体化」に関する考え方（イメージ図） >



2. 日本における NGO の地位、支援の在り方等

(1) 現 状

現在、国際協力活動に取り組む日本の NGO の数は、全国に 400 以上あるとされる。こうした NGO は、1960 年代より徐々に誕生してきたが、1970 年代の終わりから 1980 年代初頭にかけてのインドシナ難民に対する支援を契機にその活動が活発化し、活動団体の数も飛躍的に増加した。

日本の NGO は、近年では、コソヴォ難民や台湾大地震被災民に対する支援・救援活動が国際的な注目を集めるなど、着実な成長を遂げていると言われている。また、その活動形態も、援助物資の送付や難民等への緊急人道支援活動から、医療、保健衛生、教育、村落開発等の開発途上国の社会経済開発や、開発援助に関する研究・提言活動、NGO 間のネットワーク構築に至るまで、専門化と多様化が進んでいる。活動対象地域については、アジア地域での活動が全体の 6 割強と最も多いが、近年では、アフリカ、中近東、東欧、大洋州、中南米等の地域へも拡大している^{lxxxv}。

もっとも、日本における国際協力 NGO に対する国民一人当たりの支援実績は、欧米諸国に比べ著しく低いとの調査結果もあるなど、欧米諸国の主要な NGO に比べると、組織、機能等さまざまな面で脆弱かつ小規模であることが指摘されている。このため、組織運営能力や専門性を向上させるとともに、活動内容に関するアカウンタビリティ（説明責任）を一層高めることが期待されている^{lxxxvi}。

(2) NGO の地位、支援の在り方等

イ 法人格の付与（特定非営利活動促進法の制定）

a. 制定の経緯

近年、多様な価値観に立脚して行われる市民による自発的かつ自律的な社会参加活動に対する意識が高まり、ボランティア活動をはじめとする市民活動を行う団体の活動が活発化している。こうした団体の多くは法人格がなく、その活動に障害が生じていたことから、非営利団体に対し簡易な手続で法人格を付与すること等によりその活動を活性化するための環境整備を図る必要性が認識されるようになった^{lxxxvii}。

1995 年 1 月の阪神・淡路大震災で、きめ細かい対応を見せた市民の

^{lxxxv} 外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/>）参照

^{lxxxvi} 三島知斗世「NPO」『法律時報』70 巻 3 号（1998 年）71 頁から 75 頁参照

^{lxxxvii} 橘幸信『知っておきたい NPO 法[改訂版]』（2002 年）財務省印刷局 1 頁から 3 頁まで参照

ボランティア活動において、迅速性、円滑性、柔軟性等行政にない利点が明らかとなった。これを契機として、1998年3月、特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、市民が行う自由な社会貢献活動の発展を促進することを目的に、議員立法により「特定非営利活動促進法」(以下「NPO法」という。)が制定された^{lxxxviii}。

b. 概要

NPO法により、特定非営利活動を主たる目的とすること、営利を目的としないこと等の要件(同法2条及び別表)を満たす団体は、所轄庁に対し設立認証の申請書を提出し、その認証を得ることにより、「特定非営利活動法人」(以下「NPO法人」という。)として法人格を取得することとされている(同法10条)。

< NPO活動として認められる活動分野(NPO法別表) >

保健、医療又は福祉の増進を図る活動	子どもの健全育成を図る活動
社会教育の推進を図る活動	情報化社会の発展を図る活動
まちづくりの推進を図る活動	科学技術の振興を図る活動
学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	経済活動の活性化を図る活動
環境の保全を図る活動	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動
災害救助活動	消費者の保護を図る活動
地域安全活動	前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動
人権の擁護又は平和の推進を図る活動	
国際協力の活動	
男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	
活動	

税制面において、NPO法人は、「人格のなき社団」と同様の取扱い、すなわち、株式会社等の「普通法人」と民法の「公益法人」との中間的な取扱いがなされるものとされた。また、寄附金に係る課税については、NPO法人に対して行う寄附金に対する優遇的取扱い、NPO法人が行う寄附金の優遇的取扱いという二つの税制面での措置に関して、当初の法律では、いずれの場合も、公益法人等のような優遇措置は設けられず、普通法人と同様の取扱いをするものとされたが、2001年10月、認定NPO法人制度^{lxxxix}が創設されるとともに、2003年度税制改正におい

^{lxxxviii} 同法は、2002年12月、特定非営利活動の一層の発展を図るため、活動の種類を追加、設立の認証の申請手続の簡素化等に係る改正がなされた。

^{lxxxix} 認定NPO法人とは、NPO法人のうちその運営組織及び事業活動が適正であること並びに公益の増進に資することにつき一定の要件を満たすものとして、国税庁長官の認定を受けたものをいう(租特法66の11の2第2項)。

て、認定 NPO 法人の認定要件の緩和、みなし寄附金制度^{xc} の導入等の措置が講じられ、寄付金課税に係る改善が図られた。

□ NGO への支援（人材活用、資金協力等）

現代の国際社会において、開発途上国の人々の多様なニーズに応じたきめ細やかな援助を行うため、また、迅速かつ柔軟な緊急人道支援活動を実施するため、国際協力分野における NGO の役割はますます重要になっており、これに伴い日本の NGO に対する支援制度も拡充・整備されてきている。

政府による NGO への支援は、ODA の政策立案や ODA 事業の実施に当たり NGO の人材、技術、ノウハウ等を活用する「連携」の側面と、NGO による国際協力活動への資金協力を中心とする「支援」の側面とがあり、また、これらの側面を充実させるために NGO との対話の強化が重要であると認識されている。

「連携」の側面においては、まず、1994 年 6 月、外務省に「民間援助支援室」が設置されるとともに、1996 年 4 月、NGO との連携の在り方について意見交換をするため、「NGO・外務省定期協議会」が発足した。また、1999 年度及び 2000 年度には、それぞれ、開発途上国の開発支援事業の実施部分を委託する国際協力事業団（JICA）の「開発パートナー事業」及び「小規模開発パートナー事業」が創設されたほか、NGO の組織強化につながる支援策として、「NGO 相談員制度」、「NGO 研究会制度」及び「NGO 専門調査員制度」という NGO 活動環境整備支援事業が導入された。さらに、2000 年 10 月、「NGO 連絡センター」が設置されるとともに、同年 8 月、「ジャパン・プラットフォーム」が設立され、NGO、経済界及び政府が連携・協力し、緊急人道支援活動を推進する土台が形成された。

他方、「支援」の側面においては、1990 年度に NGO 活動に対する資金協力として「NGO 事業補助金」及び「草の根無償資金協力」が創設されて以来、その規模の拡充及び制度の多様化が図られている^{xci}。

^{xc} みなし寄附金制度とは、収益事業を行う公益法人等が、当該収益事業から得た所得等の資産を収益事業以外の事業（本来事業）のために支出したときには、「自分で自分に対して寄附をした」とみなして、優遇的な寄附金税制を適用する制度をいう。2003 年度税制改正において、認定 NPO 法人が、収益事業に属する資産のうちから収益事業以外の事業のために支出した金額についてその収益事業に係る寄附金の額とみなすとともに、寄附金の損金算入限度額を所得の金額の 20% とすることとされた。

^{xci} 外務省『外交青書 2002 年版』参照

< ジャパン・プラットフォーム >

長い歴史と強固な財政基盤を有する欧米諸国の NGO と比べ、日本の NGO は、組織的・財政的基盤が脆弱なため、緊急支援の初動が遅れ、効果的な活動ができない場合も少なくないことから、緊急人道支援を推進するシステムの検討がなされ、2000 年 8 月、ジャパン・プラットフォーム (JPF) が設立された。JPF には、国際緊急援助分野での活動内容、実績、組織、会計等の透明性及び説明責任に関し一定の客観的基準を満たすあらゆる NGO が参加することができ、政府、民間企業、財団等の拠出によりプールされた支援資金が、武力紛争、自然災害等の現場における NGO の初動活動に充当されるほか、NGO は、民間企業から必要な技術、機材、情報等の提供を受けることができる。

(3) NGO に関する憲法上の論議

現在、NGO 等に関する憲法論議が熟していると一般に考えられているわけではないが、市民社会の成熟に伴い、NGO、NPO 等の国家と個人との間に存在する中間団体も重要な役割を果たしていることを認識した上で、これを憲法上に位置付けるべき等の提言もなされている^{xcii}。

なお、フィリピン憲法においては、人権保障、不平等の除去等を推進する主体として、人民組織 (NGO 等) の役割が強調されている^{xciii}。

< フィリピン共和国憲法^{xciv} >

第 2 条 諸原則と国家政策の宣言

第 23 節 国は、人民の福利を促進する非政府の、共同社会に根ざした、又は部門別の組織を奨励する。

第 13 条 社会正義及び人権

人民組織の役割

第 15 節 国は、人民が、民主的な枠組内において、平和的かつ合法的手段でその正当かつ集団的な利益及び願望を追求しかつ保護することを可能ならしめるための独立した人民組織の役割を尊重する。

人民組織は、公共の利益を促進する能力を示し、またそのための指導、会員及び構成を確認しうる善意による市民の団体である。

第 16 節 人民又はその組織が社会、政治及び経済の意思決定の前段階で効果的かつ合理的に参画する権利は、害されることはない。国は、法律により、十分な協議機構の設置に便宜を図る。

^{xcii} 社団法人経済同友会憲法問題調査会「憲法問題調査会意見書」(2003 年)では、NGO 等の「公」の担い手として重要な役割を果たしていることを再認識すべきとの見解が示され、また、『衆議院憲法調査会中間報告書』では、NGO 等の地位を憲法上に位置付けるべきとの見解も掲載されている。209 頁参照

^{xciii} 安田信之『衆憲資第 19 号 フィリピン共和国憲法』(2003 年)8 頁参照

^{xciv} 条文については、同上に掲載されている訳文を抜粋した。